

ZUR THEORIE DER RELATIVEN WERTERHALTUNG

NACH F. SCHMIDT

D I S S E R T A T I O N

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Johannes Gutenberg-Universität

in Mainz

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Staatswissenschaften (Dr.rer.pol.)

von

Diplom-Volkswirt

Karl Wilhelm

Mainz

1963



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost

*Ein Beitrag zum Thema
staatliche Interventionen im Verkehrswesen*

Dissertation,

vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz, zur Erlangung des
Grades eines Doctors der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)



von
Diplom-Volkswirt German Wegmann, München
1963



Referent: Professor Dr. Erich Welter
Korreferent: Professor Dr. Werner Bosch

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Februar 1963

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT:	11
EINLEITUNG:	13

ERSTER TEIL

Die Grundlagen — Begriff, Ziele und Methoden der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung	18
---	-----------

ERSTES KAPITEL: DER BEGRIFF DER GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN TARIFFESTSETZUNG

1. Gemeinwirtschaft und gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung	18
2. Die Definition	20
3. Die Entwicklung des Begriffes in der verkehrswissenschaftlichen Literatur	28
4. Die Deckung der Gewinneinbußen und Verluste	32
5. Gemeinwirtschaftliche Tarife bei privaten und öffentlichen Unternehmen?	33
6. Zusammenfassende Darstellung der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung und ihrer Folgen	35

ZWEITES KAPITEL: DIE GRUNDPFLICHTEN DER DEUTSCHEN BUNDESPOST

1. Die Tarifpflicht	37
2. Die Betriebspflicht	39
3. Die Beförderungs- und Zulassungspflicht	40
4. Die drei Grundpflichten als Einheit	42

DRITTES KAPITEL: DIE ZIELE DER GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN TARIFFESTSETZUNG BEI DER DEUTSCHEN BUNDESPOST

1. Die theoretische Abgrenzung der Ziele	44
2. Die Marktdaten und die Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Ziele	47

a) Die Preiselastizität der Nachfrage	47
b) Die Ausgabebelastung der privaten Haushalte und die Kostenbelastung der Wirtschaft	49
3. Die konkreten Ziele	51
a) Staatspolitische Ziele	53
b) Kulturpolitische Ziele	53
c) Sozialpolitische Ziele	54
d) Wirtschaftspolitische Ziele	54

VIERTES KAPITEL: DIE METHODEN DER GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN TARIFFESTSETZUNG

1. Der Wettbewerbstarif als Entscheidungsmodell	56
2. Erste Methode: Von den Kosten abweichende Fest- setzung des gesamten Tarifes	68
3. Zweite Methode: Die gemeinwirtschaftliche Preisdif- ferenzierung	70
4. Die Anwendung der Methoden der gemeinwirtschaft- lichen Tariffestsetzung und die Tarifsenkung	71

ZWEITER TEIL

Die Anwendungsmöglichkeiten und Wirkungen der ge- meinwirtschaftlichen Tariffestsetzung	77
--	-----------

FÜNFTES KAPITEL: DIE ÜBERMITTLUNG VON BRIEFSENDUNGEN - DAS MONOPOLISTISCHE ANGEBOT EINER EINHEITLICHEN LEISTUNG AUF MEHREREN TEILMÄRKTEN -

1. Die Marktform für den Briefverkehr	80
2. Das gewinnmonopolistische und wettbewerbsgemäße Verhalten	81
3. Der Aufbau des Tarifes	82
4. Die Kosten für die Beförderung von Briefsendungen	83
a) Die Entfernung	83
b) Das Gewicht der Briefsendungen	87
c) Die Berücksichtigung verschiedener Kosteneinflüsse im Tarif	88
d) Die Behandlung der einzelnen Sendungsarten	90

5. Die Nachfrage nach der Beförderung von Briefsendungen	94
a) Briefe	95
b) Postkarten	95
c) Gewöhnliche (vollbezahlte) Drucksachen	96
d) Massendrucksachen	97
e) Drucksachen zu ermäßigter Gebühr	97
f) Blindenschriftsendungen	98
g) Postwurfsendungen	99
h) Geschäftspapiere	99
i) Warenproben	99
6. Die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung für den Briefverkehr	100
a) Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes	100
aa) Die Reichweite und Qualität des Briefbeförderungsdienstes	101
bb) Das Gewicht der Briefsendungen	105
cc) Der Zeitpunkt der Nachfrage	105
dd) Der Umfang der Nachfrage eines Kunden	106
b) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung	106
7. Die Fernwirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife im Briefverkehr	116

SECHSTES KAPITEL: DIE ÜBERMITTLUNG VON NACHRICHTEN AUF ELEKTRISCHEM WEGE - DAS MONOPOLISTISCHE ANGEBOT MEHRERER LEISTUNGEN AUF VERBUNDENEN TEILMARKTEN -

1. Der Markt für die Übermittlung von Nachrichten auf elektrischem Wege	119
2. Das gewinnmonopolistische und wettbewerbsgemäße Verhalten	121
3. Der Tarifaufbau	123
a) Der Fernsprechtarif	123
b) Der Telegrammtarif	124
c) Der Fernschreibtarif	124
4. Die Kosten für die Übermittlung von Nachrichten auf elektrischem Wege	127
a) Die Kosten im Fernsprechwesen	127
aa) Die Größe des Ortsnetzes	127

bb) Die Entfernung	129
cc) Der Zeitpunkt der Nachfrage	131
dd) Die Zeitdauer des Gesprächs	135
ee) Die Ausnutzung der Fernleitungen	136
ff) Verschiedene Kosteneinflüsse	137
b) Die Kosten im Telegrammverkehr	139
c) Die Kosten im Fernschreibverkehr	141
5. Die Nachfrage nach der Beförderung von Nachrichten auf elektrischem Wege	142
a) Die Nachfrage im Fernsprechverkehr	142
aa) Die Größe des Ortsnetzes	142
bb) Die Entfernung	144
cc) Die Zeitdauer des Gesprächs und der Zeitpunkt der Nachfrage	145
dd) Die Gesprächsarten	145
b) Die Nachfrage im Telegrammverkehr	146
c) Die Nachfrage im Fernschreibverkehr	146
6. Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Tarif	147
a) Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Fernsprechtarif	147
aa) Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes	147
bb) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung	149
cc) Die Gesamtbeurteilung	150
b) Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Telegrammtarif	152
aa) Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes	152
bb) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung	153
cc) Die Gesamtbeurteilung	153
c) Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Fernschreibtarif	155
7. Fernwirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife im Telegrammverkehr	157

SIEBENTES KAPITEL: VERSCHIEDENE DIENSTLEISTUNGEN DER DEUTSCHEN BUNDESPOST

1. Der Postzeitungsdienst - Das Angebot mehrerer Leistungen in einem Teilmonopol -	160
a) Der Markt für den Postzeitungsdienst	160

b) Die Tarife im Postzeitungsdienst	163
c) Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in den Tarifen des Postzeitungsdienstes	166
2. Der Kleingutverkehr - Mehrere Anbieter mit einer Leistung auf einem Markt -	169
a) Der Markt für den Kleingutverkehr	169
b) Das erwerbswirtschaftliche Verhalten	170
c) Der Tarifaufbau	171
d) Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Tarif . . .	171
aa) Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes	173
bb) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung	175
3. Der Postreisedienst	176
4. Die Vermittlung von Bankleistungen - Mehrere Anbieter bieten mehrere Leistungen an -	180
a) Der Markt für die Bankleistungen	180
b) Der Postanweisungsdienst	181
c) Der Postscheckdienst	182
d) Der Postsparkassendienst	184
5. Fernwirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife auf Märkten mit mehreren Anbietern	185

DRITTER TEIL

Die Deckung der Gewinneinbußen und Verluste aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung	187
--	------------

ACHTES KAPITEL: DIE BERECHNUNG DER GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN LASTEN

1. Die theoretischen Möglichkeiten einer Berechnung . .	187
2. Die praktischen Berechnungsmethoden	189
3. Die Kostenunterdeckungen der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung als Maß für die gemeinwirtschaftliche Belastung?	193

NEUNTES KAPITEL: WIE KANN DIE GEMEINWIRTSCHAFTLICHE BELASTUNG AUSGEGLICHEN WERDEN?

1. Die Notwendigkeit des Ausgleichs	196
2. Wer erhält Ausgleichszahlungen?	197

3. Der interne Ausgleich	198
a) Der Ausgleich innerhalb eines Dienstzweiges . . .	199
b) Der Ausgleich zwischen den verschiedenen Dienst- zweigen	202
c) Staatliche Maßnahmen zur Sicherung des internen Ausgleichs	204
4. Der Ausgleich von außen	208
5. Welches Ausgleichsprinzip entspricht der gemeinwirt- schaftlichen Tariffestsetzung?	209
SCHLUSSBETRACHTUNG: GEMEINWIRTSCHAFTLICHE TARIFE – DAS ZIELADÄQUATE MITTEL?	213
EIN NACHWORT: DIE FINANZIELLE BEDEUTUNG DER GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN LASTEN DER DEUTSCHEN BUNDESPOST	218
ANHANG 1: Belastung der Wirtschaftsbereiche mit Post- und Fernmeldegebühren im Jahre 1956	222
ANHANG 2: Anteil der Aufwendungen für Post- und Fernmelde- gebühren am Umsatz verschiedener Wirtschaftsbereiche im Jahre 1956	223
ANHANG 3: Definitionen wichtiger Kostenbegriffe	224
LITERATURVERZEICHNIS	225
STICHWORTVERZEICHNIS	232

Vorwort

Die Vorstellungen über die als gemeinwirtschaftlich charakterisierte Interventionstechnik des Staates im Verkehrswesen gehen weit auseinander, sind oft unklar und nur selten preistheoretisch exakt zu fassen. Gerade die genaue Aussage über die Kriterien eines gemeinwirtschaftlichen Tarifes ist jedoch die Voraussetzung für die Beurteilung, ob gemeinwirtschaftliche Grundsätze den Aufbau eines Tarifes bestimmen oder doch zum Teil mitbestimmt haben.

In der vorliegenden Studie ist versucht worden, die preistheoretischen Kriterien eines gemeinwirtschaftlichen Tarifes im Hinblick auf eine Wettbewerbswirtschaft darzulegen. Dazu war es nötig, die Kostenstruktur der einzelnen Dienstzweige der Post und ihren Einfluß auf die Preisgestaltung zu beschreiben. Im Anhang 3 wird eine Zusammenstellung der Definitionen wichtiger Kostenbegriffe gegeben, die in dieser Arbeit verwandt werden. Sie mag dem Leser, der mit der Kostentheorie weniger vertraut ist, beim Studium dieser Schrift dazu dienen, sich den Inhalt der Kostenbegriffe jederzeit leicht vergegenwärtigen zu können.

Die Studie soll aber nicht nur zu einer theoretischen Klärung der gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost beitragen. Vielmehr ist es beabsichtigt, auch zu einer Aussage über die tatsächlichen gemeinwirtschaftlichen Wirkungen des Tarifes zu gelangen. Es muß zu diesem Zweck ein Tarif, der während einer bestimmten Zeitdauer Gültigkeit hatte, anhand der erzielten Gewinne oder Verluste und der Höhe des Verkehrsaufkommens beurteilt werden.

Bei Abschluß dieser Arbeit standen alle wichtigen Unterlagen für das Jahr 1961 – insbesondere die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung – zur Verfügung. Es war deshalb möglich, die im Jahre 1961 geltenden Tarife auf ihren gemeinwirtschaftlichen Charakter zu überprüfen.

Ende 1962 und Anfang 1963 wurden Tarifänderungen im Post-, Zeitungs- und Fernmeldewesen erlassen. Ihr Einfluß auf die Gewinnsituation und die Höhe der Nachfrage in den Dienstzweigen ist noch nicht bekannt, sie bleiben deshalb in dieser Studie unberücksichtigt; es wird jedoch bei der Dar-

stellung der einzelnen Dienstzweige auf die wichtigsten Änderungen hingewiesen. Die Tarifänderungen berühren indessen nicht den grundsätzlichen Aufbau der Posttarife. Die Aussagen über die Wirkung der gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost haben unbeschadet der Tarifänderungen weiter Gültigkeit.

Mainz, 30. September 1963

German Wegmann

EINLEITUNG

Das öffentliche Eigentum an Produktionsmitteln bietet dem Staat eine bequeme Möglichkeit, die Wirtschaftspläne seiner Unternehmen maßgeblich zu gestalten. Mit Hilfe dieser Eingriffe kann die öffentliche Hand die Preispolitik ihrer Unternehmen als wirtschaftspolitisches Instrument benutzen, um bestimmte wirtschaftspolitische, sozialpolitische und andere Ziele zu erreichen.

Seit jeher wirkt der Staat auf die Wirtschaftspläne seiner beiden größten Unternehmen, der Bahn und der Post, ein, und zwar nicht allein unter ökonomischen Gesichtspunkten. Diese beiden Unternehmen eignen sich wegen ihrer starken Marktstellung und der Bedeutung ihrer Leistungen für die gesamte Wirtschaft und alle Schichten der Bevölkerung in besonderer Weise, als wirtschaftspolitisches Instrument eingesetzt zu werden. Neben entsprechenden Möglichkeiten beim Einkauf der Güter und Dienstleistungen bieten sich vor allem beim Verkauf der Leistungen Eingriffe an. Die Verkaufspreise sind in der Vergangenheit bis in die Gegenwart so oft und so stark beeinflußt worden, daß hierfür ein besonderer Ausdruck geprägt wurde: die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung.

Während in den letzten Jahren über die „gemeinwirtschaftlichen Tarife“ der Bundesbahn heftig diskutiert wurde, wobei sich immer wieder zeigte, wie schillernd dieser Begriff ist,¹ sind solche Auseinandersetzungen über die Tarife der Deutschen Bundespost fast unbekannt, obwohl Zahl und finanzielles Gewicht der gemeinwirtschaftlichen Tarife bei der Post vielfach für größer gehalten werden als bei der Deutschen Bundesbahn.² Der Grund dafür, daß das möglich

¹ Bis heute konnte sich kein allgemein anerkannter Begriff der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung durchsetzen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium verzichtete deshalb auf eine Definition der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung und begnügte sich mit einer Aufzählung der Ziele und Methoden zur Durchsetzung des gemeinwirtschaftlichen Tarifes. Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Vorschläge für eine Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs, Gutachten vom 12. Mai 1953, Heft 1 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Bielefeld (o. J.), S. 7 f.

² Siehe Kohl, Walter, Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im

ist, liegt wohl in erster Linie in der starken Marktstellung der Post für ihre Hauptleistungen. Die Folgen interventionistischer Eingriffe bei einzelnen Leistungen können deshalb von dem Unternehmen viel besser aufgefangen werden, als das bei der Bahn der Fall ist. Auch werden weniger Klagen von Wettbewerbern laut, die sich in ihrer Konkurrenzfähigkeit durch die vom Staat verursachten Wettbewerbsverzerrungen behindert fühlen.

Gerade weil sich auf Grund des weitgespannten Dienstleistungsangebots der Deutschen Bundespost zahlreiche Interventionsmöglichkeiten ergeben und die „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“ wegen der großen Monopolbereiche nicht leicht zu durchschauen ist, erscheint es notwendig, diese besondere Interventionstechnik des Staates unter dem Gesichtspunkt einer Wettbewerbsordnung zu durchleuchten.

In dieser Arbeit wird die Deutsche Bundespost in erster Linie als ein Wirtschaftsunternehmen angesehen. Zwar ist die Deutsche Bundespost staats- und verfassungsrechtlich eine unmittelbare Bundesverwaltung, doch werden in der letzten Zeit die wirtschaftlichen Aufgaben und Funktionen der Post gerade auch von den Vertretern der Bundespost betont.¹ Betrachtete man die Deutsche Bundespost nur als Wirtschaftsunternehmen, so hätten allein wirtschaftliche Gesichtspunkte den Tarifaufbau zu bestimmen, und jede Förderung außerwirtschaftlicher, etwa sozialer oder kultureller Belange wäre dann „eine der Post wesensfremde Aufgabe“.² Beide Betrachtungsweisen, die staatspolitische und die ökonomi-

deutschen Postwesen, in: Jahrbuch des Postwesens 1959, Neunter Jahrgang (1959), herausgegeben von Hans Steinmetz, Windsheim/Mittelfranken 1960, S. 64 ff.

¹ Vergleiche Garbe, Georg, Die Bundespost als wirtschaftliches Unternehmen, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 412 ff.; Steinmetz, Hans, Die Deutsche Bundespost und ihre unternehmerische Aufgabe, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 10. Jahrgang (1958), S. 265 ff.; Steinmetz, Hans, Die Deutsche Bundespost, Wirtschaftliches Unternehmen und öffentliche Verwaltung, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 12. Jahrgang (1960), S. 57 ff.

² Fricke, Werner, Die Drucksache, Ein Beitrag zur Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, Band 7 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1958, S. 8.

sche, müssen klar auseinandergehalten werden. Zwar vermag die Bundespost keine Tarifpolitik im luftleeren Raum zu betreiben und sich politischen Einflüssen nicht ganz zu entziehen. Nur dann jedoch, wenn die ökonomischen Folgen staatlicher Eingriffe in die Unternehmensführung der Deutschen Bundespost klar erkannt werden können, ist es möglich, den Nutzen einer Maßnahme des Staates mit dem erforderlichen Aufwand zu vergleichen.¹

Die Deutsche Bundespost bietet Dienstleistungen zur Übermittlung schriftlicher und fernmündlicher Nachrichten an, transportiert Kleingüter, unterhält einen umfangreichen Scheck- und Sparkassendienst, übermittelt Bargeld im Postanweisungsverkehr, zieht Geld bei Postaufträgen, Postprotestaufträgen und Nachnahmen ein, erhebt Rundfunkgebühren, verkauft Wert- und Stempelmarken für fremde Verwaltungen, befördert Personen in Omnibussen. Zu diesen Regelleistungen treten noch viele Sonderdienste, beispielsweise die Beförderung von Einschreibebriefen oder Wertpaketen.²

Diese mannigfachen Dienstleistungen werden durch ein weitverzweigtes Dienststellennetz im ganzen Land der Bevölkerung angeboten. Fast bei allen Sendungsarten muß ein massenhafter Verkehr bewältigt werden. Damit unter diesen Verhältnissen ein ordnungsgemäßer Betriebsablauf gewährleistet ist, müssen die Preise in einem Preisverzeichnis in übersichtlicher Form zusammengestellt werden. Eine solche Preiszusammenstellung wird Tarif genannt.³ Nach der hier

¹ Damit eine solche klare Trennung der Betrachtungsweisen bei der Deutschen Bundesbahn erreicht werden könne, vertritt die Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn die Ansicht, daß der „wirtschaftlichen Struktur der DB... eine rechtliche Verselbständigung des Unternehmens besser gerecht“ werde „als ihre derzeitige verfassungsrechtliche Stellung als ein in bundeseigener Verwaltung zu führendes nicht rechtfähiges Sondervermögen des Bundes“. Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. Januar 1960 (Brand-Gutachten), als Manuskript vervielfältigt, S. 14.

² Die Neben- oder Behandlungsgebühren werden in dieser Arbeit nicht kritisch geprüft. Maßgebend dafür ist der Wunsch, den Umfang der Untersuchung nicht zu weit auszudehnen.

³ Vergleiche hierzu Kloten, Norbert, Die Eisenbahntarife im Güterverkehr, Versuch einer theoretischen Grundlegung, Tübingen 1959, S. 61 f., und Hamm, Walter, Tarifpolitik der Verkehrsbetriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Dritte völlig neu bearbeitete Auflage, Band III, Stuttgart 1960, Spalte 5362.

vertretenen Ansicht brauchen keine zusätzlichen Pflichten, wie zum Beispiel die Pflicht, die Preise für jede Leistungsmenge einzuhalten, mit der Bekanntgabe eines Tarifes verbunden zu sein.¹ Selbst wenn die Bundespost nicht rechtlich gezwungen wäre, ein solches Preisverzeichnis herauszugeben, so müßte sie sich doch veröffentlichter Preise für ihre Leistungen bedienen, weil es anders praktisch unmöglich wäre, den massenhaften Verkehr zu bewältigen. Greift der Staat in die Tariffestsetzung ein, um bestimmte außerwirtschaftliche Ziele durchzusetzen, so schlägt sich sein Eingriff in der Tariffhöhe und der Tarifstruktur nieder. Beispielsweise nimmt man heute eine solche Einwirkung allgemein an, wenn entlegene, verkehrsarme Gebiete zu gleichen Preisen mit Leistungen versorgt werden wie verkehrsreiche. Trägt ein Landzusteller in ein entlegenes Dorf täglich drei bis fünf Briefe oder Zeitungen, so müßte die Post, um ihre vollen Kosten zu decken, einen sehr viel höheren Preis – vielleicht für jede Sendung 1,- DM oder noch mehr – fordern, statt -,20 DM für einen Brief und etwa -,06 DM für eine Zeitung. Ein solch hoher Preis würde ohne Zweifel den Nachrichtenaustausch mit diesem Ort sehr hemmen. Die Beförderung dieser Briefe und Zeitungen zu Verlustpreisen erschließt also den Bewohnern gleiche Möglichkeiten wie den Bevölkerungsteilen, die in verkehrsreichen Gegenden wohnen. Die Standortungunst wird, soweit es die Post vermag, ausgeglichen. In einem solchen Fall, der nur ein Beispiel ist, spricht man von einer „gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung“.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, zunächst einmal darzulegen, wann vermutlich, sei es bewußt oder unbewußt, aus im weitesten Sinne staatspolitischen Gründen von den Preisen abgewichen wurde, die die Post bei einem Wettbewerbsverhalten – wie es grundsätzlich unserer Wirtschaftsordnung entspricht – fordern dürfte: In welchen Fällen also die Tarifpolitik der Post als wirtschaftspolitisches Instrument eingesetzt wird. Dagegen kann es nicht Aufgabe einer wirt-

¹ Illetschko verbindet einen Tarif jedoch bereits mit Auflagen. „Tarifpreise im weitesten Sinne sind Preise, welche die Verpflichtung ihrer Einhaltung gegen jedermann und für jede Leistungsmenge beinhalten.“ Illetschko, Leopold L., Transportbetriebswirtschaft im Grundriß, Wien 1957, S. 151.

schaftswissenschaftlichen Untersuchung sein, die staatspolitischen Ziele selbst festzulegen oder auch nur über ihre Berechtigung zu urteilen. Diese Zielsetzung ist eine politische Willensentscheidung, die den für die allgemeine Politik zuständigen Stellen im Staat vorbehalten bleiben muß.¹ Wohl aber muß, wenn die politischen Ziele vorgegeben sind, mit wirtschaftswissenschaftlichen Methoden untersucht werden, mit welchen Mitteln diese Ziele am wirkungsvollsten und mit dem geringsten volkswirtschaftlichen Aufwand zu erreichen sind und wie hoch dieser Aufwand ist, das heißt, was die Erfüllung der politischen Wünsche kostet. Zum Gegenstand dieser Arbeit gehört es deshalb weiterhin, zu klären, welche Ziele sich überhaupt mit diesem wirtschaftspolitischen Instrument durchsetzen lassen, welche Nebenwirkungen in Kauf zu nehmen und wie sie gegebenenfalls auszugleichen sind. Danach wird für die gegenwärtige „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“ der Bundespost konkret festzustellen sein, ob sie für die angestrebten Ziele das zieladäquate Mittel ist.

¹ Siehe zu dem „Primat der Politik“ Welter, Erich, Ziele der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, herausgegeben von v. Beckerath, Erwin, Meyer, Fritz W., und Müller-Armack, Alfred, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, Frankfurt am Main 1957, S. 24 f.

ERSTER TEIL

Die Grundlagen — Begriff, Ziele und Methoden der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung —

ERSTES KAPITEL

Der Begriff der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung

1. Gemeinwirtschaft und gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung

Der gleiche Klang in den Wörtern „Gemeinwirtschaft“ und „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“ legt für den unbefangenen Betrachter, der sich um eine Erklärung der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung bemüht, die Vermutung nahe, daß sie die besondere Preispolitik einer „Gemeinwirtschaft“ kennzeichnen. Gibt es ein bestimmtes Wirtschaftssystem, das üblicherweise mit dem Ausdruck „Gemeinwirtschaft“ belegt wird? Lassen sich aus den Prinzipien für das Verhalten in einer Gemeinwirtschaft genaue Anweisungen für eine Preispolitik, besonders für die Bahn und die Post, ableiten? Diese Fragen sind für den Zusammenhang zwischen den Begriffen „Gemeinwirtschaft“ und „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“ entscheidend.

Innerhalb der weitesten Deutung des Ausdrucks Gemeinwirtschaft – Wirtschaft einer Gemeinschaft und Wirtschaft für eine Gemeinschaft – findet man die unterschiedlichsten Auffassungen; eine vorherrschende Meinung gibt es nicht.¹ Adler stellt nach einer eingehenden Untersuchung über die Wandlungen des Begriffes fest: „Die Literatur enthält eine geradezu verwirrende Fülle von Wortbedeutungen. Vom Kraftwerk bis zur Kirche, von der Marktwirtschaft bis zur

¹ Siehe Littmann, Hans-Eduard, Gemeinwirtschaft, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Dritte völlig neu bearbeitete Auflage, Band II, Stuttgart 1958, Spalte 2171 ff.

total zentralgeleiteten Volkswirtschaft mit Naturalrechnung, von der Konsumgenossenschaft bis zur Feuerwehr, vom Einzelunternehmer, der keinen Profit machen will, bis zur ‚kapitalistisch‘ orientierten GmbH, von der Wirtschaftsführung des Staates bis zu einer Wirtschaftsordnung, welche innerhalb der Volkswirtschaft die Idee der Freiheit mit der Ordnung optimal kombiniert – alles das und vieles mehr wurde mit dem Begriff ‚Gemeinwirtschaft‘ belegt.“¹

Diese unterschiedlichen Deutungen des Begriffes Gemeinwirtschaft lassen sich grob in zwei große Gruppen zusammenfassen: die betriebswirtschaftlichen und die volkswirtschaftlichen Auffassungen.² Für die betriebswirtschaftlichen Deutungen sind formale Gesichtspunkte kennzeichnend (wie zum Beispiel die Rechtsform) oder eine Betriebsgesinnung, die das Wohl der im Betrieb Beschäftigten fördert. Nach den volkswirtschaftlichen Definitionen wird eine Gemeinwirtschaft dann als gegeben angesehen, wenn die Volksgemeinschaft (Staat) in irgendeiner Form Einfluß auf den Betrieb nimmt oder wenn das Interesse der Gesamtwirtschaft dem Betriebsinteresse übergeordnet ist.

Zweifellos sind zwischen der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung und den volkswirtschaftlichen Auffassungen der Gemeinwirtschaft gewisse Zusammenhänge zu erkennen. Vor allem in den Anfängen der Eisenbahn wurden die Grundsätze der Tarifbildung mit solch allgemeinen Ausdrücken – Zurückstellen des Betriebsinteresses zum Wohle der Gesamtheit – erklärt. Mehr kann jedoch aus dem Begriff Gemeinwirtschaft, der in ganz verschiedener Weise verwendet wird, nicht abgeleitet werden. Eine Anweisung für ein konkretes Verhalten gibt eine solch allgemein gehaltene Formel nicht. Wer ist imstande, das „Gesamtinteresse“ zu erkennen? Oder wer bestimmt, was das „allgemeine Beste“ sein soll?³ Wann fallen die Betriebsinteressen und die

¹ Adler, Ernst-Dietrich, Gemeinwirtschaft, Die Wandlungen des Begriffes in der deutschen sozialwissenschaftlichen Literatur, Dissertation Hamburg 1952, S. 213 f.

² Vergleiche Adler, Ernst-Dietrich, a.a.O., S. 1 ff., ferner Littmann, Hans-Eduard, a.a.O., Spalte 2172 f.

³ Siehe hierzu Sternberger, Dolf, Das allgemeine Beste, in: Die Gegenwart, Berichte und Dokumente, Beilage der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 218, vom 30. September 1961.

gesamtwirtschaftlichen Interessen auseinander?¹ Das Wort *Gemeinwirtschaft*, das so angenehme Vorstellungen von Gemeinwohl wachruft, darf über diese Unklarheiten nicht hinwegtäuschen. Der ehemalige Bundespräsident Professor Heuss hat dies treffend charakterisiert, als er auf das „gefährliche Stück Wort-Magie“ hinwies, „das mit dem Begriff *Gemeinwirtschaft* verbunden sei und in dem das Element verwirrender Unschärfe liege“.²

Von allen Verkehrswissenschaftlern wurde zudem die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung als etwas Selbständiges und dem Verkehr Eigentümliches aufgefaßt. Historisch ist jedoch nicht nachzuweisen, daß jemals versucht wurde, sie als besonderen Ausdruck einer „*Gemeinwirtschaft*“ abzuleiten. Die Begriffe „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“ und „*Gemeinwirtschaft*“ haben wenig mehr gemein als den gleichen Wortklang. Napp-Zinn stellt deshalb zu Recht fest: „Grundsätzlich ist ... gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedien-
nung ein besonderes Phänomen der Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik.“³

2. Die Definition

In der Wettbewerbswirtschaft erhält ein Unternehmen Daseinsberechtigung durch die Nachfrage der Konsumenten nach seinen Leistungen, die so intensiv sein muß, daß in den erzielten Preisen wenigstens auf lange Sicht die vollen Kosten⁴ der Leistungserstellung vergütet werden. Der Un-

¹ Zu der Antithese Eigennutz und Gemeinwohl und ihrer wirtschaftspolitischen Lösung vergleiche Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern — Tübingen 1952, S. 350 ff.

² Bundespräsident Professor Heuss in einer Rede zum zehnjährigen Bestehen der Akademie für *Gemeinwirtschaft* in Hamburg am 14. Oktober 1958, zitiert bei Günther, Arno, Die Gemeinwirtschaftlichkeit der deutschen Eisenbahnen in ihrer geschichtlichen und inhaltlichen Entwicklung, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 70. Jahrgang (1960), S. 2.

³ Napp-Zinn, Anton Felix, Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedien-
Entwicklung und Problematik eines verkehrspolitischen Grundsatzes, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jahrgang (1954), S. 92. Siehe auch Napp-Zinn, Anton Felix, Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, in: Handbuch der Öffentlichen Wirtschaft, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 207 f.

⁴ In den vollen Kosten der Leistungserstellung sei hier und im folgenden stets eine angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals enthalten.

ternehmer muß sich deshalb mit seiner Produktion immer der kaufkräftigen Nachfrage anpassen. Andere Absichten als die Erzielung von Überschüssen über den Aufwand verfolgt er mit seinen Absatzplänen in der Regel nicht. Der Leiter einer Kürschnerei oder einer Pelzhandlung kann für seinen Absatzplan die Nachfrage armer Bevölkerungsschichten nach teuren Pelzen nicht beachten, da diese den Marktpreis nicht zahlen können.

Bei der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung werden dagegen im Absatzplan außer den wirtschaftlichen auch andere Wirkungen der Leistungen berücksichtigt, die nicht einfach mit der gewinnbringenden Befriedigung der kaufkräftigen Nachfrage zu erreichen sind. Gemeinwirtschaftliche Ziele dürfen sich also nur über Preise, die unterhalb der Marktpreise liegen, verwirklichen lassen und nicht schon in gleichem Maße mit einem wettbewerbswirtschaftlichen Verhalten zu erreichen sein.¹ Preise, die diese Voraussetzungen erfüllen, werden in dieser Arbeit Interventionspreise genannt, da das Unternehmen gegen seine wirtschaftlichen Interessen gezwungen wird, einen Verlust oder einen Gewinnverzicht hinzunehmen.

Eindeutig ist ein solcher Interventionspreis immer dann gegeben, wenn ein Unternehmen seine Leistungen in Konkurrenz mit anderen Unternehmen anbietet, aber einen niedrigeren Preis als den Wettbewerbspreis fordert, zu dem es alle Leistungen verkaufen könnte. Die Entscheidung, ob mit einem Gewinnverzicht oder einer Verlusterhöhung angeboten wird, ist hier einfach, da der tatsächliche Wettbewerbspreis als Vergleichsbasis dem Markt entnommen werden kann.

¹ Most sagt, gemeinwirtschaftlich sei, „was nach der jeweiligen Staats- und Wirtschaftsauffassung über die jedem Transportunternehmen konstitutiv zugehörigen Zwecke einer schnellen, sicheren und billigen Beförderung von Mensch und Gütern hinaus als zur Beeinflussung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur in bestimmter Richtung (sowie, fügen wir hier noch hinzu, zur Ordnung und Sicherung der staatlichen Existenz schlechthin) wünschenswert und mit Hilfe besonderer Verkehrsleistungen und Verkehrsbedingungen mehr oder weniger erreichbar erscheint“. Most, Otto, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Heft 6 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bielefeld 1954, S. 23.

Schwierig ist allerdings die Frage, ob eine Gewinneinbuße oder ein zusätzlicher Verlust vorliegt, dann zu entscheiden, wenn das Unternehmen als Monopolist oder marktbeherrschendes Unternehmen anbietet, ein am Markt gegebener Wettbewerbspreis als Vergleichsbasis also ausscheidet.

In einem solchen Fall jede Schmälerung des Maximalgewinns als Ergebnis gemeinwirtschaftlichen Verhaltens anzuerkennen, würde bedeuten, daß schon der bloße Verzicht auf den vollen Monopolpreis eine gemeinwirtschaftliche Last darstellte. Tatsächlich wurde früher, als das Monopol der Eisenbahn noch ungebrochen war, die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung so erklärt. Sax gibt zwar keine Definition, weist aber auf die einzelnen „Consequenzen für das Administrativ- und Privatrecht des Eisenbahnwesens“ hin, „in denen der gemeinwirtschaftliche Charakter desselben sich verkörpert“, ¹ zum Beispiel „Sicherung der allgemeinen Interessen gegenüber dem Monopol durch gesetzliche Bestimmung der Tarife“ ² oder das Gebot, „daß Differentialtarife (für weitere Entfernungen, vom Verfasser ergänzt) im allgemeinen die Tarife für nähere Transportstrecken im Gesamtfrachtsatze nicht unterschreiten“ ³ dürfen. Einen Verzicht auf Monopolpreise als gemeinwirtschaftliche Tat hinzustellen, entspräche keineswegs den Vorstellungen von einer funktionierenden Wettbewerbswirtschaft, in der das Entstehen von Monopolen verhindert werden soll und marktbeherrschende Unternehmen so kontrolliert werden müssen, daß Marktmacht in der Preisbildung nicht mißbraucht werden kann. Von den marktbeherrschenden Unternehmen wird ein der Wettbewerbswirtschaft entsprechendes Verhalten gefordert. Bei Unternehmen, denen der Staat erst das Monopol für bestimmte Leistungen gewährt oder garantiert, kann ein Verzicht auf Monopolgewinne schon gar nicht als eine Last angesehen werden, selbst wenn die Tarife formell dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht unterworfen sind.⁴ Gerade solche Monopolunternehmen müssen sich ge-

¹ Sax, Emil, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 2. Band, Die Eisenbahnen, Wien 1879, S. 135 f.

² Sax, Emil, a.a.O., S. 136.

³ Sax, Emil, a.a.O., S. 137.

⁴ Die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen finden keine Anwendung auf die Tarife der Deutschen Bundespost, da

mäß den Regeln der Wettbewerbsordnung verhalten. Ein wettbewerbspolitisch erheblicher Verzicht auf Gewinne liegt nur dann vor, wenn der Preis unter den Preis sinkt, der im Wettbewerb erzielbar wäre.

Will der Monopolist zu dem Als-ob-Wettbewerbspreis¹ anbieten, so muß er – wie der Anbieter in vollständiger Konkurrenz² – seine Angebotsmenge so lange steigern, bis die zusätzlichen Kosten der letzten Einheit (Grenzkosten) gleich dem Preis werden³. Verhält sich der Monopolist nach dieser Bedingung, so wird die wirkungsvollste Kombination der Produktionsfaktoren in der Volkswirtschaft erreicht.⁴

Welche Menge der Monopolist anbieten soll oder welchen Preis er bei gegebener Nachfrage fordern darf, um die fiktive Wettbewerbspreisstellung zu verwirklichen, richtet sich also

diese durch eine Rechtsverordnung festgesetzt werden. Vergleiche Paragraph 99, Absatz 1, des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957, Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1957, S. 1081.

¹ Der Als-ob-Wettbewerbspreis eines Monopolisten soll in gleicher Weise wie ein unter vollständiger Konkurrenz zustande gekommener Preis Angebot und Nachfrage ausgleichen und langfristig zu der ergiebigsten Verteilung der Produktionsmittel in der Volkswirtschaft führen.

² Vergleiche Schneider, Erich, Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 7. verbesserte Auflage, Tübingen 1961, S. 119 bis 124, und Miksch, Leonhard, Wettbewerb als Aufgabe, Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2. erweiterte Auflage, Godesberg 1947, S. 37 ff.

³ Wenn für den Monopolisten die Nachfrage N_1 gegeben ist, so wäre der Als-ob-Wettbewerbspreis p_1 , zu dem er die Menge m_1 anböte. Siehe Abbildung 1, S. 26.

⁴ Lerner hat nachgewiesen, daß die Bedingung „Grenzkosten gleich Preis“ nur ein Spezialfall einer allgemeinen Regel ist, nach der sich die Betriebsleiter in einer kontrollierten Wirtschaft verhalten sollen, damit die Produktionsmittel am besten verteilt werden. Diese allgemeine Anweisung an die Betriebsleiter lautet: Wenn der Wert des Grenzproduktes eines Faktors größer ist als der Preis des Faktors, erhöhe den Ausstoß. Wenn er kleiner ist, vermindere den Ausstoß. Wenn er gleich dem Preis des Faktors ist, ändere die Höhe des Ausstoßes nicht. (Vergleiche Lerner, Abba P., *The Economics of Control, Principles of Welfare Economics*, New York 1944, S. 64.) Bei der in der Literatur allgemein verwandten Formel „Grenzkosten gleich Preis“ wird dagegen stillschweigend angenommen, daß die Grenzkosten gleich dem Wert der Grenzprodukte der Faktoren sind oder daß die Betriebsleiter bei der Kalkulation der Grenzkosten ihres Betriebes so tun, als ob sie die Höhe der Preise für die Produktionsfaktoren nicht beeinflussen könnten. (Lerner, Abba P., a.a.O., S. 99.) Diese Annahme dürfte im großen und ganzen für die Post zutreffen. Deshalb darf man auch von einer Preisstellung Grenzkosten gleich Preis auf lange Sicht die beste Verteilung der Produktionsfaktoren erwarten.

nach seinen Grenzkosten. Die Grenzkostenkurve ist seine Angebotskurve. Dabei ist folgendes zu beachten. Sinkt der fiktive Wettbewerbspreis auf das Minimum der Stückkosten, so wird der Umsatzgewinn gleich Null.¹ Das investierte Kapital wird gerade noch verzinst und der Lohn für die Untermertätigkeit verdient. Fällt der Preis auf die Dauer unter diese Höhe, so lohnt sich die Produktion nicht mehr. Deshalb stellt der Grenzkostenpreis, der gerade noch die Stückkosten deckt, die langfristige Preisuntergrenze dar.² Kurzfristig kann es für das Unternehmen lohnend sein, mit dem Preis bis auf die durchschnittlichen variablen Kosten³ hinunterzugehen. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn der Preis infolge eines Nachfragerückgangs tief gesunken ist, die Unternehmensleitung aber in Kürze eine kräftige Steigerung der Nachfrage erwartet. Wenn noch ein Teil der fixen Kosten gedeckt wird, ist der dann entstehende Verlust kleiner als der Verlust, den das Unternehmen bei Einstellung der Produktion innerhalb der Planperiode erleiden würde.⁴ Der Grenzkostenpreis, der gerade noch die durchschnittlichen variablen Kosten deckt, stellt deshalb die kurzfristige Preisuntergrenze dar.⁵

Der fiktive Wettbewerbspreis des Monopolisten weicht aber in zweifacher Hinsicht von dem Preis ab, der zustandekäme, wenn Konkurrenz bestünde. Erstens werden die Produzenten bei Wettbewerb zu immer neuen Anstrengungen veranlaßt, durch Kostensenkungen billiger zu produzieren. Nur die Unternehmer, die ihre Waren billiger herstellen als ihre Konkurrenten, haben eine Chance, Leistungsgewinne zu erzielen. Zumindest einige Unternehmer werden deshalb versuchen, ihren Betrieb so zu rationalisieren, daß sie mit den jeweils nach dem Stand der Technik möglichen geringsten Grenzkosten produzieren. Dieses Verhalten einiger weniger Unternehmer zwingt alle übrigen Wettbewerber, gleiche An-

¹ Dies gilt für den Preis p_2 , siehe Abbildung 1, S. 26.

² Vergleiche Schneider, Erich, a.a.O., S. 123.

³ Variable Stückkosten sind gleich den gesamten nicht fixen Kosten, dividiert durch die Ausbringungsmenge.

⁴ Es wird angenommen, daß die Stillstandskosten gleich den festen Kosten sind.

⁵ Diese kurzfristige Preisuntergrenze ist p_3 , siehe Abbildung 1, S. 26. Vergleiche hierzu Schneider, Erich, a.a.O., S. 124.

strengungen zu machen. Andernfalls setzen sie sich der Gefahr aus, ihre vollen Kosten nicht mehr decken zu können und aus dem Markt ausscheiden zu müssen. Da die Kostenersparnisse unter dem Druck des Wettbewerbs früher oder später in einem Preisnachlaß an die Nachfrager weitergegeben werden müssen, können nach einiger Zeit keine Leistungsgewinne mehr erzielt werden. Die fortschrittlichen Unternehmer müssen sich neue kostensenkende Verfahren erdenken, um ihre Gewinne aufrecht zu erhalten.

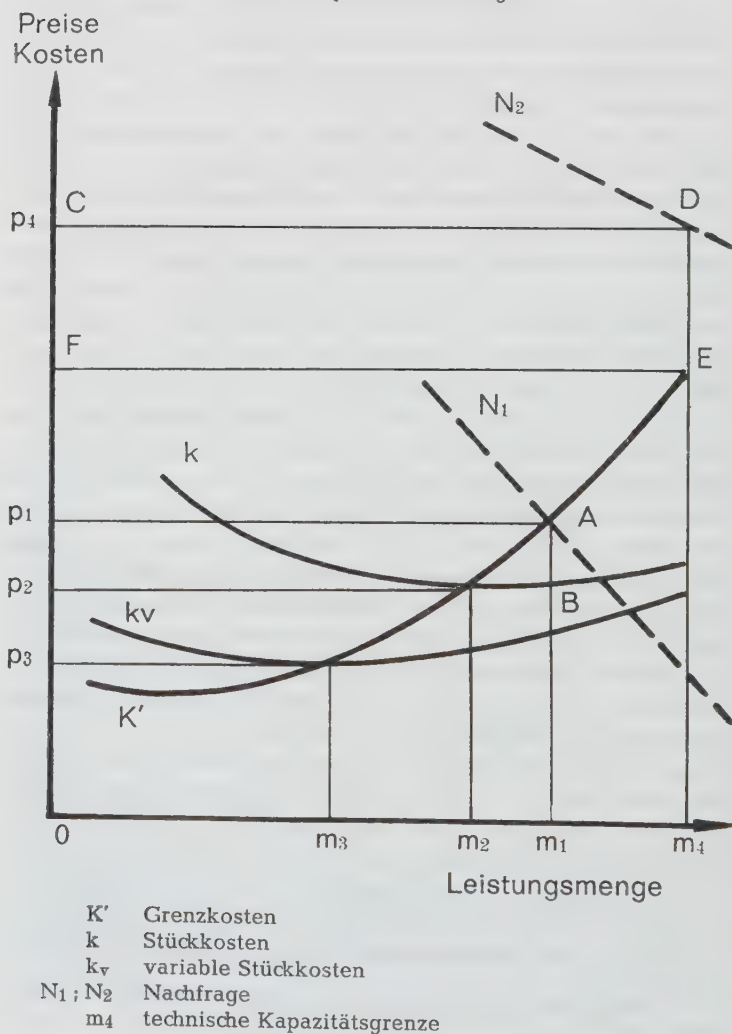
Bei Wettbewerb besteht also die Tendenz, daß die jeweils günstigsten Produktionsmittelkombinationen eingeführt werden und die Preise auf die Höhe der Durchschnittskosten sinken. Diese Wirkung des Wettbewerbspreises trifft für den fiktiven Wettbewerbspreis des Monopolisten nicht zu. Der Als-ob-Wettbewerbspreis ist starr und sichert dem Monopolisten auch auf Dauer einen Stückgewinn in Höhe der Differenz zwischen den Grenzkosten und den niedrigeren Durchschnittskosten.¹ Eine mögliche Anweisung an den Monopolisten, solche Gewinne in den Betrieb zu investieren, trägt nur in recht unvollkommener Weise dazu bei, neue Produktionsmethoden einzuführen. Denn gerade der Fall, daß das monopolistische Unternehmen „Grenzanbieter“ ist – also keine Gewinne erzielt –, aber weitaus wirtschaftlichere Produktionsmethoden als bisher verwirklicht werden könnten, wird nicht erfaßt. Bei Wettbewerb wäre der Grenzanbieter gezwungen, die nötigen Investitionen mit Krediten zu finanzieren, um bei einem niedrigeren Preis noch rentabel anbieten zu können. Der Monopolist aber kann einen zu hohen fiktiven Wettbewerbspreis ohne Gefahr für seine wirtschaftliche Existenz lange Zeit aufrecht erhalten, da die Kosten gedeckt werden.

Zweitens werden Knappheitsgewinne bei Wettbewerb immer dann erzielt, wenn bei voller Kapazitätsauslastung die Nachfrage zu einem Preis, der gleich den Grenzkosten ist, nicht befriedigt werden kann. Diese Marktlagen, die vor allem durch große Nachfrageveränderungen entstehen, können mit der schematischen Anwendung der Wettbewerbspreisformel „Grenzkosten gleich Preis“ nicht erfaßt werden.

¹ Bei der Bedienung der Nachfrage N_1 würde dieser gesicherte Stückgewinn gleich BA sein, siehe Abbildung 1, S. 26.

Hier gibt es jedoch einen Ausweg. Gelingt es dem Monopolunternehmen trotz voller Anspannung aller Produktionsreserven nicht, die Nachfrage zu einem Grenzkostenpreis zu befriedigen, so gilt der höhere, zum Gleichgewicht erforder-

Abbildung 1
Interventionspreise beim Angebot



derliche Preis noch als fiktiver Wettbewerbspreis, wenn wenigstens die Knappheitsgewinne zur Kapazitätserweiterung investiert werden.¹ Dann bleibt die dynamische Wirkung des Wettbewerbspreises zwar nicht in gleicher Weise², doch wenigstens zum Teil erhalten. „Von mißbräuchlicher Ausnutzung der Marktstellung könnte man erst dann sprechen, wenn das marktbeherrschende Unternehmen trotz weit über den Kosten liegenden Preisen keine Neigung mehr zeigt, seine Kapazität voll auszunutzen oder gar zu erweitern.“³ Nach der Anpassung wird wieder der allgemeine Grundsatz für den Wettbewerbspreis gelten.

Unter einem Interventionspreis wird also in dieser Arbeit ein Preis verstanden, der unterhalb eines tatsächlich am Markt gegebenen Wettbewerbspreises oder – bei einem Monopol – unterhalb des fiktiven Wettbewerbspreises liegt.

Die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung kann jetzt definiert werden. Sie liegt dann vor, wenn über Interventionspreise, die zu einem Gewinnverzicht oder einer Verlusterhöhung führen, bestimmte staats-, kultur-, sozial- oder wirtschaftspolitische Ziele verwirklicht oder in noch stärkerem Maße erreicht werden sollen, als dies bei einem der Wettbewerbsordnung gemäßen Verhalten möglich wäre.

Setzt zum Beispiel die Post einen Preis unter den variablen Kosten für den Versand von Blindenschriften, so ist dies ein gemeinwirtschaftlicher Tarif, da sie bewußt einen Verlust zur Förderung eines sozialpolitischen Ziels – Unterstützung von Blinden – auf sich nimmt. Beide Merkmale der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung, Ziel und Mittel, sind gegeben.

Die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung stellt sich somit

¹ Der geschilderte Fall liegt beispielsweise vor, wenn der Monopolist die Nachfrage N_2 bedienen müßte. Der Preis p_4 gleicht Angebot und Nachfrage aus. Wenigstens der Knappheitsgewinn CDEF müßte zur Kapazitätserweiterung investiert werden. Siehe Abbildung 1, S. 26.

² Bei Wettbewerb ist auf Märkten, auf denen Knappheitsgewinne erzielt werden, damit zu rechnen, daß die Anbieter nicht nur über eine Selbstfinanzierung, sondern auch mit Hilfe von Krediten ihre Anlagen erweitern werden. Außerdem locken die hohen Gewinne neue Unternehmer an, die den ersten Aufbau ihrer Produktionskapazitäten sowieso nicht mit den Knappheitsgewinnen finanzieren können.

³ Gutowski, Armin, Die marktbeherrschenden Unternehmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 196, vom 26. August 1958.

als eine besondere Interventionstechnik des Staates dar. Es läßt sich nicht verschweigen, daß durch das Wort „gemeinwirtschaftlich“ eine wertneutrale Technik mit positiven Gefühlswerten aufgeladen wird und Wertvorstellungen mit dem Instrument selbst verbunden werden. Eine solche Verwischung trübt den Blick für den Sinn der Anwendungsmöglichkeiten; ja es kann soweit kommen, daß man das „gemeinwirtschaftliche Instrument“ ohne sorgfältige kritische Prüfung um seiner selbst willen einsetzt oder bestimmte Maßnahmen beibehält, obwohl die Voraussetzungen längst entfallen sind. Damit man sich von dieser gefühlsbetonten Voreingenommenheit freimacht, wäre es gut, diesem wirtschaftspolitischen Instrument immer nur den Namen zu geben, der seinen Charakter klar wiedergibt: Interventionspreise im Verkehrswesen. Wenn in dieser Arbeit trotzdem die Bezeichnung „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“ nicht einfach vermieden wird, so nur deswegen, weil dieser Ausdruck in der verkehrswissenschaftlichen Literatur eingeführt ist.

3. Die Entwicklung des Begriffes in der verkehrswissenschaftlichen Literatur

Die in der Literatur gegebenen Definitionen lassen sich in drei Hauptgruppen einteilen. Die Zuordnung hängt davon ab, ob die Betonung in der Definition auf erstens dem Mittel – den Gewinneinbußen und Verlusten – (betriebswirtschaftliche Definitionen), zweitens den Zielen (volkswirtschaftliche Definitionen) oder drittens dem Zusammenhang zwischen Mittel und Ziel liegt.

Die betriebswirtschaftlichen Definitionen wurden in der Zeit vertreten, als das Monopol der Eisenbahn noch ungebrochen war. Für Sax genügte das Nichtausnutzen einer Monopolstellung als Kriterium der Gemeinwirtschaftlichkeit.¹ Nach Ulrich strebte der Staat mit dem Übergang zur gemeinwirtschaftlichen Tarifgestaltung „nicht mehr in erster Linie die Erzielung eines möglichst hohen Überschusses, son-

¹ Vergleiche Fußnote 2, Seite 22.

dern die Förderung der allgemeinen Interessen“¹ an. Ulrich sah also beide Seiten, Weg und Ziel, doch lag die Betonung zweifellos auf dem Verzicht auf Monopolgewinne.

Gewinnverzicht und Verluste können jedoch aus den verschiedensten Gründen bewußt hingenommen werden. So ist es denkbar, daß ein Unternehmen versucht, durch einen Unterkostenverkauf Wettbewerber vom Markt auszuschließen, den eigenen Marktanteil zu erhöhen oder potentiellen Wettbewerbern den Zugang zum Markt zu erschweren. Bei einem Anpassungswettbewerb, der durch eine veränderte Nachfrage ausgelöst worden ist, wird der Unterkostenverkauf sogar vom Markt erzwungen. Jedenfalls sind Verluste und Gewinnverzicht allein keine eindeutigen Zeichen für ein bestimmtes Verhalten.

Mit dem schwächer werdenden Eisenbahnmonopol werden die betriebswirtschaftlichen von den volkswirtschaftlichen Definitionen abgelöst. Das Anstreben bestimmter Ziele steht jetzt im Vordergrund. Nach Vogt sollen in einem gemeinwirtschaftlichen System die Preise so eingerichtet werden, „wie sie von der Allgemeinheit am besten getragen werden können“.² Pirath sagt: „Gemeinwirtschaftlich ist im Bereich des Verkehrs eine Wirtschaftsgesinnung und wirtschaftliches Handeln, das aus volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Motiven im Interesse der Allgemeinheit dem Verkehrsträger Rechte und Pflichten auferlegt, die fern von jedem Gewinnstreben sind, aber zu den Aufgaben des öffentlichen Verkehrs eine innere Beziehung haben.“ Ein Unternehmen werde nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen geleitet, „wenn man in dem Dualismus des betriebswirtschaftlich Zweckmäßigen“ und „des gemeinwirtschaftlich Notwen-

¹ Ulrich, Franz, Das Eisenbahntarifwesen im allgemeinen und nach seiner besonderen Entwicklung in Deutschland, Österreich-Ungarn, der Schweiz, Italien, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und England, Berlin und Leipzig 1886, S. 122. — Schließt man sich der engen volkswirtschaftlichen Interpretation der Gemeinwirtschaft — Zurückstellen des Betriebsinteresses gegenüber den Gesamtinteressen — an, so könnte man mit dem Verzicht auf Monopolgewinne die Bezeichnung dieser Tarife als „gemeinwirtschaftlich“ begründen, da bei einer Monopolpreisstellung die Gesamtinteressen immer von den Einzelinteressen abweichen. Siehe hierzu Eucken, Walter, a.a.O., S. 355 f.

² Vogt, Johannes, Grundfragen der heutigen Verkehrs- und Tarifpolitik in Deutschland, Berlin 1937, S. 59.

digen“ beiden Gesichtspunkten gerecht zu werden versuche; das Erreichen bestimmter Ziele, mit oder ohne betriebswirtschaftliche Einbußen, sei entscheidend.¹ Napp-Zinn vertritt eine ähnliche Meinung: „Nur ein Teil der gemeinwirtschaftlichen Maßnahmen bedingt also ein Opfer seitens des Verkehrsbetriebes. Gemeinwirtschaftliche Wirkungsweise ist mithin nicht identisch mit gemeinwirtschaftlicher Belastung.“²

Oft werden gemeinwirtschaftliche Ziele aber auch durch einen erwerbswirtschaftlich orientierten Tarif erreicht. Beispielsweise soll bestimmten Nachfragern aus sozialpolitischen Gründen ein sehr niedriger Preis eingeräumt werden. Ein erwerbswirtschaftlicher Anbieter würde für dieselben Nachfrager unter Umständen die Preise ebenfalls differenzieren, um einen höheren Gesamtgewinn durch einen Zusatzverkehr zu erzielen. Genügt das Erreichen eines Zieles allein, so kann ein erwerbswirtschaftlicher Tarif einem gemeinwirtschaftlichen entsprechen. Die Gefahr liegt also nahe, daß rein erwerbswirtschaftlichen Interessen ein gemeinwirtschaftliches Mäntelchen umgehängt wird.

Weiter wäre es bei einer volkswirtschaftlichen Definition denkbar, daß ein marktbeherrschendes Unternehmen, das seine Gewinne maximiert und die erzielten Überschüsse dafür ausgibt, wirtschaftspolitische Aufgaben zu verwirklichen, als gemeinwirtschaftlich bezeichnet wird. Ein solcher Fall läge zum Beispiel vor, wenn Monopolrenten zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues ausgegeben würden. Die Ziele brauchen dann in keiner Weise mehr mit den Leistungen des Unternehmens zusammenzuhängen. Die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung würde zum Finanzprinzip, der Verkehrspreis zum Instrument der allgemeinen Fiskalpolitik.

Die Vertreter der dritten Gruppe fordern einen direkten Zusammenhang zwischen dem Ziel und der Gewinneinbuße oder dem Verlust. Predöhl nennt nur die Tarife gemeinwirtschaftlich, „die im Interesse der Volkswirtschaft von den

¹ Pirath, Carl, Das gemeinwirtschaftliche Prinzip im Wandel der Verkehrswirtschaft, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 2. Jahrgang (1950), S. 476.

² Napp-Zinn, Anton Felix, Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, a.a.O., S. 212.

Interessen der Betriebswirtschaft abweichen".¹ Im Schweizerischen Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 wird diese Verbindung im Artikel 50 ebenfalls in den Vordergrund gerückt.² Auch die Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn vertritt in ihrem Gutachten vom 30. Januar 1960 (Brand-Gutachten) diese Ansicht. „Als gemeinwirtschaftliche oder gemeinnützige Verpflichtung eines Unternehmens sind Tatbestände anzusehen, die, obwohl sie im Widerspruch zu den eigenwirtschaftlichen Interessen des Unternehmens stehen, von diesem im Allgemeininteresse hingenommen werden müssen.“³

Wenn man von diesen Gesichtspunkten ausgeht, kann immerhin eine theoretisch klare Abgrenzung zu den erwerbswirtschaftlichen Preisen gegeben werden. In diese dritte Gruppe läßt sich auch die in dieser Arbeit gegebene Definition einreihen.

Das Verlangen, die Tarife nur dann als gemeinwirtschaftlich anzuerkennen, wenn die volkswirtschaftlichen Vorteile die betriebswirtschaftlichen Nachteile überwiegen, birgt unüberbrückbare Schwierigkeiten. Dem geldwerten Ausdruck eines betriebswirtschaftlichen Verlustes oder Gewinnverzichtes stehen oft immaterielle Werte als volkswirtschaftliche Vorteile gegenüber. Eine objektive Vergleichsbasis, bei der notwendig beide Seiten, Ziel und Mittel, in einer gleichen Werteinheit gemessen werden müssen, fehlt.⁴ Bei nicht-

¹ Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik, Göttingen 1958, S. 234.

² „Gemeinwirtschaftliche Leistungen ergeben sich aus den Grundpflichten, welche den Eisenbahnen den Charakter öffentlicher Verkehrsdienste verleihen (Betriebspflicht, Fahrplanpflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht) sowie aus solchen tarifarischen und betrieblichen Maßnahmen, die in besonderer Weise volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen Rechnung tragen, insofern es sich um Leistungen handelt, die eine Bahnunternehmung bei kaufmännischer Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich nicht übernehmen könnte.“ Eisenbahngesetz, vom 20. Dezember 1957, Artikel 50, in: Sammlung der Eidgenössischen Gesetze, Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Band 1958, Nr. 24, vom 26. Juni 1958, Bern 1959, S. 335 ff.

³ Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission), a.a.O., S. 167.

⁴ „Wenn also eine als ‚gemeinwirtschaftlich‘ bezeichnete Maßnahme zu Verkehrssteigerungen oder zur Rückbildung von Verkehrsschrumpungen führt, deren Kostenzuwachs größer ist als der Zuwachs an Verkehrseinnahmen, dann ist deren behauptete Gemeinwirtschaftlichkeit

wirtschaftlichen Zwecken können „Aufwand und Ertrag“ nicht berechnet, sondern nur „auf der Gefühlswaage“ gegeneinander abgewogen werden.¹

4. Die Deckung der Gewinneinbußen und Verluste

Da gemeinwirtschaftliche Tarife den Gewinn schmälern oder sogar Verluste bringen, können sie je nach ihrer Art und Höhe das Weiterbestehen des Unternehmens bedrohen, seine Weiterentwicklung hemmen oder es gegenüber Wettbewerbern schwächen. Deshalb ist es eine Frage des Ausgleiches, wie man das als wirtschaftspolitisches Instrument benutzte Unternehmen lebensfähig hält.

Der interne Ausgleich – die Deckung der gemeinwirtschaftlichen Verluste innerhalb des Unternehmens – wurde als ein Wesensmerkmal der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung bei der Bundesbahn angesehen, als die Monopolstellung noch ungebrochen war. Dies kommt beispielsweise in der Forderung Vogts zum Ausdruck, die Preise für die verschiedenen Transportleistungen so festzusetzen, daß sie von der Allgemeinheit am besten getragen werden könnten.²

Bei der Post ist der interne Ausgleich gesetzlich vorgeschrieben, die Ausgaben müssen durch die Einnahmen gedeckt werden.³ Timm sieht in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften den internen Ausgleich als wesentliches Element der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung an. Die Grenze liege da, wo die Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt werden müssen, „wie denn überhaupt als

nur dann zu erweisen, wenn das Opfer des Verkehrsbetriebes dem Nutzen der Zielsetzung entspricht. Offenkundig erfordert das ein arbitrares, ein Ermessensurteil, für das betriebswirtschaftliche Kriterien fehlen.“ Illetschko, Leopold L., Betriebswirtschaftliche Probleme der Verkehrswirtschaft, Wiesbaden 1959, S. 92. Vergleiche hierzu auch Napp-Zinn, Anton Felix, Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, a.a.O., S. 214.

¹ Welter, Erich, Investitionspolitik im Verkehrswesen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jahrgang (1954), S. 118.

² Vergleiche Seite 29.

³ Paragraph 15, Absatz 1, des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) vom 24. Juli 1953, Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1953, S. 676.

wirklich gemeinnützig nur solche Leistungen anzusehen sind, die der Volksgemeinschaft nützen und das Wohl der Allgemeinheit fördern, ohne dabei aber dem Reich bzw. der Deutschen Reichspost selbst Schaden zuzufügen.“¹ Kohl tritt neuerdings für die Post ebenfalls diesen Standpunkt. Dies wird erkennbar, wenn er sagt: „Die verlangte Gegenleistung kann also im Schnitt nur so hoch bemessen sein, wie es zur Eigenerhaltung notwendig ist.“²

Der interne Ausgleich ist aber nicht die einzige Möglichkeit, das Unternehmen lebensfähig zu erhalten, und es steht nicht von vornherein fest, ob er die beste Ausgleichsmöglichkeit und unter allen Umständen tatsächlich praktikabel ist. Diese Frage bedarf daher einer eingehenden Prüfung.³

5. *Gemeinwirtschaftliche Tarife bei privaten und öffentlichen Unternehmen?*

Nach der oben als zweckmäßig erkannten Definition können sowohl private als auch öffentliche Unternehmen gemeinwirtschaftliche Tarife festsetzen. Zweifellos werden die Voraussetzungen für eine solche Verhaltensweise in den öffentlichen Unternehmen Bundesbahn und Bundespost eher gegeben sein als in privaten. Das öffentliche Produktionsmitteleigentum und der beamtenrechtliche Status eines Teils des Verwaltungspersonals kommen der Berücksichtigung außerwirtschaftlicher Erwägungen bei der Tarifbildung entgegen. Die jahrzehntelange Gewöhnung einer Betriebsverwaltung, die Preise für ihre Leistungen an bestimmten Gesichtspunkten zu orientieren, löst eine Beharrungstendenz aus, diese Prinzipien auch für die Zukunft beizubehalten. Seidenfus sieht die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung vornehmlich unter diesem Aspekt. „So ist die Gemeinwirtschaftlichkeit, bei aller Unklarheit des Begriffs, zu einer Institution geworden, der die traditionellen und mehr oder

¹ Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, Berlin-Friedenau 1939, S. 173 f.

² Kohl, Walter, Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen, a.a.O., S. 66. (Im Original zum Teil gesperrt.)

³ Vergleiche hierzu S. 196 ff.

weniger bürokratischen Verhaltensweisen folgenden Verkehrsunternehmer gerecht zu werden sich bemühen.“¹

Trotz solcher in öffentlichen Unternehmen anzutreffenden Verhaltensweisen wäre es weltfremd, anzunehmen, daß allein der Beamtenstatus von Unternehmensleitern oder das öffentliche Produktionsmitteleigentum „automatisch ein ‚gemeinwirtschaftliches‘ oder ‚das Gemeinwohl förderndes‘ Verhalten zur Folge“ habe. „Ebensowenig, wie man verallgemeinernd sagen kann, öffentliche Unternehmen arbeiteten schlechter und mit geringerem wirtschaftlichen Erfolg als private Unternehmen, wird man behaupten können, die Leitung öffentlicher Unternehmen denke bei ihren Entscheidungen lediglich an den gesamtwirtschaftlichen Vorteil, private Unternehmer dagegen ausschließlich an den einzelwirtschaftlichen Nutzen.“²

Der Staat muß, wenn öffentliche Unternehmen als wirtschaftspolitische Instrumente benutzt werden sollen, einen direkten Einfluß auf die Tarifbildung nehmen können. Dies ist bei der Deutschen Bundespost gesichert. Der Bundespostminister ist zugleich Leiter der Betriebsverwaltung und Vertreter der Eigentümerinteressen des Bundes. Bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Verwaltungsrat, der nur ein begrenztes Mitspracherecht bei der Leitung der Deutschen Bundespost hat, entscheidet die Bundesregierung. Da überdies der Bundespostminister über sein Vorschlagsrecht für die Auswahl der zu berufenden Männer die Zusammensetzung des Postverwaltungsrates maßgeblich beeinflussen kann, hat er „eine für Großbetriebe sehr weitreichende Kompetenz. Der Bund als Eigentümer kann . . . die Geschäftspolitik weitgehend nach seinen Wünschen gestalten.“³

¹ Seidenfus, Hellmuth Stefan, Verkehrsmärkte — Marktform, Marktbeziehung, Marktverhalten —, Tübingen 1959, S. 130.

² Hamm, Walter, Kollektiveigentum, Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, Band 9 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961, S. 278.

³ Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., S. 54. „Das schließt nicht aus, daß es zu Spannungen zwischen Eigentümer- und Unternehmensinteressen kommen kann. In den letzten Jahren hat sich mehrfach gezeigt, daß der Bundespostminister stärker zur Vertretung des Wohls des Postbetriebs als zur Wahrnehmung der meist gegen das Betriebsinteresse gerichteten politischen Ziele des Eigentümers neigt. Beispielsweise hat die

In einer freien Wirtschaft wird man es einem privaten Unternehmer, der dazu bereit ist, gewiß nicht verbieten können, für seine Leistungen Preise zu fordern, die den Anforderungen der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung genügen. Er mag sich dann ruhig seines gemeinwirtschaftlichen Angebots rühmen. Kann er aber die Verluste, die ihm durch eventuelle Unterkostenverkäufe entstehen, nicht durch Leistungsgewinne auf anderen Märkten ausgleichen, so hat er nicht ohne weiteres einen Ausgleichsanspruch an den Staat. Achtet der Staat darauf, daß auf allen Märkten ein wirksamer Wettbewerb oder ein wettbewerbsanaloges Verhalten herrscht, kann es einem solchen Anbieter passieren, daß er sich über kurz oder lang vom Markt ausschließt, wenn seine Leistungsgewinne nicht mehr zur Deckung der „gemeinwirtschaftlichen Verluste“ ausreichen. Für die Anerkennung eines Ausgleichsanspruchs wären weitere Gesichtspunkte, wie gesetzlicher Zwang zu gemeinwirtschaftlichem Verhalten, hinzuzuziehen.¹

6. Zusammenfassende Darstellung der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung und ihrer Folgen

Nachdem die Merkmale einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung erläutert sind, lassen sich ihre Wirkungen in der Abbildung 2 in übersichtlicher Form zusammenfassen:

1. Das Unternehmen strebt durch Interventionspreise auf bestimmten Märkten staats-, kultur-, sozial- oder wirtschaftspolitische Ziele an.
2. Die Leistungserstellung zu Interventionspreisen führt zu Gewinneinbußen oder Verlusterhöhungen. Diese gemeinwirt-

Deutsche Bundespost mehrfach Tarifierhöhungswünsche geäußert, sie aber später aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen zurückstellen oder ganz aufgeben müssen. Hier zeigen sich die Grenzen der Kompetenz des Bundespostministers, der seinerseits wieder von dem die Richtlinien der Politik festlegenden Bundeskanzler abhängig ist.“

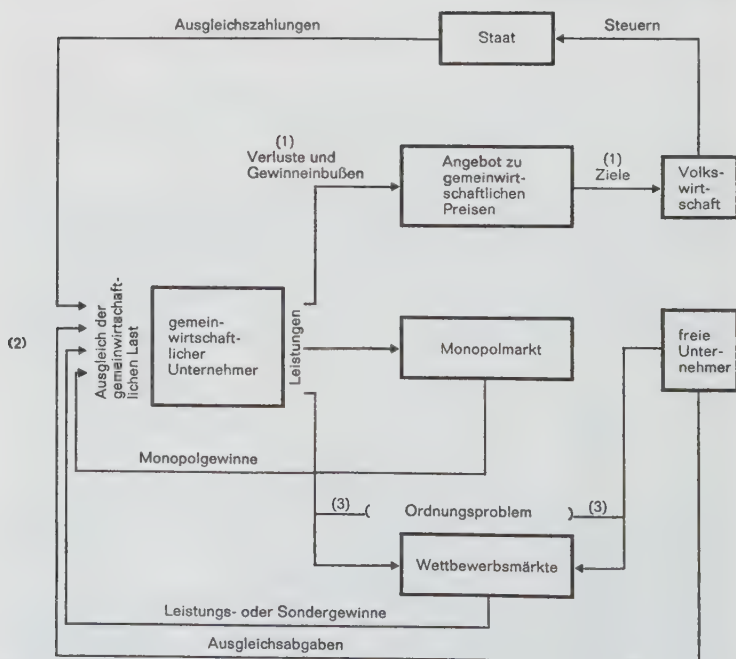
¹ Schroiff fordert beispielsweise keine Beschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung auf die Bundesbahn, aber eine Trennung zwischen gemeinwirtschaftlicher Belastung und ihrer Anerkennung. Vergleiche Schroiff, Franz J., Bundesbahn und Gemeinwirtschaft, in: Der Volkswirt, 13. Jahrgang (1959), S. 495 ff.

schaftlichen Lasten müssen ausgeglichen werden.¹ Die grundsätzlichen direkten Möglichkeiten hierfür sind: Monopolgewinne, Leistungs- oder Sondergewinne, Ausgleichszahlungen vom Staat sowie Ausgleichsabgaben von Wettbewerbern, die keine gemeinwirtschaftlichen Lasten zu tragen haben.

3. Soll das Unternehmen ohne staatliche Ausgleichszahlungen eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung in vollem Umfang aufrechterhalten und reichen die Monopol- oder Leistungsgewinne zur Deckung der Verluste nicht aus, so muß auf den Wettbewerbsmärkten dadurch ein indirekter Ausgleich gefunden werden, daß der Staat zugunsten des gemeinwirtschaftlichen Anbieters in den Wettbewerb eingreift (Ordnungsproblem).

Abbildung 2

Die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung und ihre Wirkungen



¹ Siehe Neuntes Kapitel, S. 196 ff.

ZWEITES KAPITEL

Die Grundpflichten der Deutschen Bundespost

Ein Unternehmer, dem lediglich gemeinwirtschaftliche Tarife für bestimmte Leistungen auferlegt werden, hätte die Möglichkeit, sich den nachteiligen finanziellen Auswirkungen leicht ganz oder zum Teil zu entziehen: Er könnte zum Beispiel die gemeinwirtschaftlichen Leistungen nur auf ausgewählten Verkehrsrelationen erstellen, nur eine begrenzte Zahl der Nachfrager befriedigen, darüber hinaus aber eine weitere Leistungserstellung ablehnen oder sie während bestimmter Jahreszeiten überhaupt nicht ausführen. Die gemeinwirtschaftlichen Preise stünden auf dem Papier, die erwünschten Wirkungen würden ausbleiben. Ergänzende Vorschriften zum Tarif müssen die tatsächliche Ausführung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen garantieren. Deshalb sind der Post bestimmte Grundpflichten auferlegt: die Tarif-, Betriebs-, Zulassungs- und Beförderungspflicht.¹

1. Die Tarifpflicht

In der Tarifpflicht werden zwei Forderungen zusammengefaßt: die Pflicht zur Tarifpublizität und zur Tarifeinheit.

Mit dem Grundsatz der Tarifeinheit wird die gleiche Behandlung aller Nachfrager bei gleichen sachlichen Voraussetzungen angestrebt. Die als Rechtsverordnung erlassenen Gebühren sind materielles Recht und dürfen gegen keine vorgeordnete Norm verstoßen, auch nicht gegen die im Grundgesetz vorgeschriebene „Gleichheit aller vor dem Gesetz“.²

¹ Der Deutschen Bundesbahn sind gleiche Grundpflichten auferlegt worden. Vergleiche Hamm, Walter, Schiene und Straße, Das Ordnungsproblem im Güterverkehr zu Lande, Band 2 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1954, S. 30 ff.

² Artikel 3, Satz 1, des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1949, S. 1.

Die Tarifeinheit läßt sich aus dieser vorgeordneten Norm ableiten.

Der Grundsatz der Tarifeinheit besagt nicht, daß für alle Verkehrsteilnehmer nur ein einheitlicher Preis gefordert werden darf, sondern daß ein „Ausschluß einer Vorzugspreisstellung für einzelne gegenüber wirtschaftlich gleichstehenden anderen“¹ besteht. Werden die Benutzungsbedingungen eingehalten, so kann der Postbeamte nicht nach eigenem Ermessen in einem Sonderfall vom Tarif abweichen. Er darf zum Beispiel bei Kenntnis der sehr dringenden Nachfrage eines Postkunden keinen höheren Preis fordern, aber auch bei preisempfindlicher Nachfrage keinen niedrigeren Preis anbieten. Sonderabsprachen auf Grund der Marktlage oder persönlicher Verhältnisse sind nicht möglich.² Allerdings nur die willkürliche Diskriminierung einzelner Nachfrager ist damit ausgeschlossen. Spezielle gesetzliche Regelungen im Tarif, mit denen den besonderen Verhältnissen einzelner Nachfragegruppen Rechnung getragen werden soll, sind zulässig.

Nach dem Grundsatz der Tarifpublizität muß die Post ihre Tarife so veröffentlichen, daß jeder sich leicht informieren kann. Die Bedingungen und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens werden vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen als Rechtsverordnung erlassen.³ Damit diese rechtswirksam wird, muß sie im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger veröffentlicht werden.⁴ Darüber hinaus kann eine jedermann zugängliche Bekanntgabe gefordert werden, da die Verwal-

¹ Hellmuth, H., Die Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost im Grundriß, Stuttgart 1929, S. 378.

² Meyer sieht in der Tarifpflicht bereits verschiedene Einzelausgleiche: Wertausgleich, Ausgleich zwischen verkehrsstarken und verkehrsarmen Strecken und andere. Vergleiche Meyer, H. R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956, S. 313 ff. Diese Einzelausgleiche liegen aber nur bei einer bestimmten Tarifstruktur vor. Die Tarifpflicht sagt noch nichts über die Struktur des Tarifs aus, sondern sichert nur die Anwendung eines vorgegebenen Tarifs ohne personelle Diskriminierung. Der Tarif kann auch so aufgebaut sein, daß keine Einzelausgleiche entstehen.

³ Paragraph 14 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, a.a.O.

⁴ Vergleiche Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. Januar 1950, Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1950, S. 23.

tung gesetzlich verpflichtet ist, den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen.¹

2. Die Betriebspflicht

Der Post sind durch Gesetz bestimmte Aufgaben zugewiesen worden, zu deren Bewältigung sie für die einzelnen Dienstzweige die entsprechenden Anlagen schaffen muß. Zum Beispiel hat die Post allein das Recht, Anstalten für bestimmte entgeltliche Nachrichtenübermittlungen zu errichten und zu betreiben.² Diesem Betriebsrecht steht die Betriebspflicht gegenüber. Sie ist nicht unmittelbar gesetzlich ausgesprochen, folgt aber aus den der Post gesetzlich zugewiesenen Aufgaben.³ „Die Betriebspflicht ist die öffentlich-rechtliche Pflicht, von diesem Betriebsrecht in dem durch die Bedürfnisse des Reiches, der Allgemeinheit und des Verkehrs gebotenen Umfang Gebrauch zu machen.“⁴ Der Rahmen, in dem die Betriebspflicht erfüllt werden muß, wird von den jetzigen und zukünftig erwarteten Verkehrsbedürfnissen, der technischen Entwicklung und den allgemeinen Grundsätzen der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik abgesteckt. Die Verwaltung der Post entscheidet darüber, was konkret getan werden muß, damit diese Pflichten erfüllt werden. „An welchen Orten und in welcher Zahl Posteinrichtungen zur Verfügung gestellt werden, liegt im Ermessen der Post. Das gleiche gilt für die Erweiterung, Einschränkung und Aufhebung der Einrichtungen.“⁵ Jedenfalls ist es der Post verwehrt, das Betriebsrecht nur nach Rentabilitätsgesichtspunkten auszuüben; sie muß vielmehr berechnete und unabweisbare Ansprüche nach einem zuverlässigen und preiswerten Transportdienst erfüllen und alle Gebietsteile, unab-

¹ Paragraph 2, Absatz 2, Satz 1, des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, a.a.O.

² Siehe S. 80 und S. 119 f.

³ Vergleiche Schuster, Fritz, Postrechtspraxis, 9. Band der Kleinen Fachbuchreihe für den Post- und Fernmeldedienst, 3. Auflage, Goslar 1954, S. 13.

⁴ Neugebauer, Eberhard, Fernmelderecht und Rundfunkrecht, 3. Auflage des Funkrechts, Berlin 1929, S. 32.

⁵ Schuster, Fritz, a.a.O., S. 13.

Die Tarifeinheit läßt sich aus dieser vorgeordneten Norm ableiten.

Der Grundsatz der Tarifeinheit besagt nicht, daß für alle Verkehrsteilnehmer nur ein einheitlicher Preis gefordert werden darf, sondern daß ein „Ausschluß einer Vorzugspreisstellung für einzelne gegenüber wirtschaftlich gleichstehenden anderen“¹ besteht. Werden die Benutzungsbedingungen eingehalten, so kann der Postbeamte nicht nach eigenem Ermessen in einem Sonderfall vom Tarif abweichen. Er darf zum Beispiel bei Kenntnis der sehr dringenden Nachfrage eines Postkunden keinen höheren Preis fordern, aber auch bei preisempfindlicher Nachfrage keinen niedrigeren Preis anbieten. Sonderabsprachen auf Grund der Marktlage oder persönlicher Verhältnisse sind nicht möglich.² Allerdings nur die willkürliche Diskriminierung einzelner Nachfrager ist damit ausgeschlossen. Spezielle gesetzliche Regelungen im Tarif, mit denen den besonderen Verhältnissen einzelner Nachfragegruppen Rechnung getragen werden soll, sind zulässig.

Nach dem Grundsatz der Tarifpublizität muß die Post ihre Tarife so veröffentlichen, daß jeder sich leicht informieren kann. Die Bedingungen und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens werden vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen als Rechtsverordnung erlassen.³ Damit diese rechtswirksam wird, muß sie im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger veröffentlicht werden.⁴ Darüber hinaus kann eine jedermann zugängliche Bekanntgabe gefordert werden, da die Verwal-

¹ Hellmuth, H., Die Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost im Grundriß, Stuttgart 1929, S. 378.

² Meyer sieht in der Tarifpflicht bereits verschiedene Einzelausgleiche: Wertausgleich, Ausgleich zwischen verkehrsstarken und verkehrsarmen Strecken und andere. Vergleiche Meyer, H. R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956, S. 313 ff. Diese Einzelausgleiche liegen aber nur bei einer bestimmten Tarifstruktur vor. Die Tarifpflicht sagt noch nichts über die Struktur des Tarifs aus, sondern sichert nur die Anwendung eines vorgegebenen Tarifs ohne personelle Diskriminierung. Der Tarif kann auch so aufgebaut sein, daß keine Einzelausgleiche entstehen.

³ Paragraph 14 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, a.a.O.

⁴ Vergleiche Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. Januar 1950, Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1950, S. 23.

tung gesetzlich verpflichtet ist, den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen.¹

2. Die Betriebspflicht

Der Post sind durch Gesetz bestimmte Aufgaben zugewiesen worden, zu deren Bewältigung sie für die einzelnen Dienstzweige die entsprechenden Anlagen schaffen muß. Zum Beispiel hat die Post allein das Recht, Anstalten für bestimmte entgeltliche Nachrichtenübermittlungen zu errichten und zu betreiben.² Diesem Betriebsrecht steht die Betriebspflicht gegenüber. Sie ist nicht unmittelbar gesetzlich ausgesprochen, folgt aber aus den der Post gesetzlich zugewiesenen Aufgaben.³ „Die Betriebspflicht ist die öffentlich-rechtliche Pflicht, von diesem Betriebsrecht in dem durch die Bedürfnisse des Reiches, der Allgemeinheit und des Verkehrs gebotenen Umfang Gebrauch zu machen.“⁴ Der Rahmen, in dem die Betriebspflicht erfüllt werden muß, wird von den jetzigen und zukünftig erwarteten Verkehrsbedürfnissen, der technischen Entwicklung und den allgemeinen Grundsätzen der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik abgesteckt. Die Verwaltung der Post entscheidet darüber, was konkret getan werden muß, damit diese Pflichten erfüllt werden. „An welchen Orten und in welcher Zahl Posteinrichtungen zur Verfügung gestellt werden, liegt im Ermessen der Post. Das gleiche gilt für die Erweiterung, Einschränkung und Aufhebung der Einrichtungen.“⁵ Jedenfalls ist es der Post verwehrt, das Betriebsrecht nur nach Rentabilitäts Gesichtspunkten auszuüben; sie muß vielmehr berechnete und unabwiesbare Ansprüche nach einem zuverlässigen und preiswerten Transportdienst erfüllen und alle Gebietsteile, unab-

¹ Paragraph 2, Absatz 2, Satz 1, des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, a.a.O.

² Siehe S. 80 und S. 119 f.

³ Vergleiche Schuster, Fritz, Postrechtspraxis, 9. Band der Kleinen Fachbuchreihe für den Post- und Fernmeldedienst, 3. Auflage, Goslar 1954, S. 13.

⁴ Neugebauer, Eberhard, Fernmelderecht und Rundfunkrecht, 3. Auflage des Funkrechts, Berlin 1929, S. 32.

⁵ Schuster, Fritz, a.a.O., S. 13.

hängig von der Verkehrsdichte, möglichst gleichmäßig versorgen.¹

3. Die Beförderungs- und Zulassungspflicht

Die Deutsche Bundespost ist gesetzlich verpflichtet, jedem Nachfrager ihre Verkehrseinrichtungen zur Verfügung zu stellen. Die Bestimmungen finden sich jeweils in den Gesetzen für die einzelnen Dienstzweige.²

Im Fernmeldewesen besteht ein unbeschränkter Zulassungszwang nur bei der Aufgabe von Telegrammen und bei Gesprächen von öffentlichen Sprechstellen.³ Ein beschränkter Zulassungszwang ist für den Anschluß einer Fernsprechanlage an das Ortsnetz gegeben. Die Beschränkung liegt darin, daß nur Grundstückseigentümer dieses Anschlußrecht haben und auch nur an Orten, in denen Fernmeldeanlagen für einen entgeltlichen Ortsverkehr bereits errichtet sind.⁴

Die Beförderungs- und Zulassungspflicht kann im Post- und Fernmeldewesen eingeschränkt werden. So darf die Post die Annahme, Beförderung und Zustellung von Sendungen ablehnen, die sie mit ihren Verkehrsmitteln nicht an den Bestimmungsort bringen kann oder die nach ihrer Beschaffenheit den Postbetrieb wesentlich erschweren würden.⁵

¹ Vergleiche Neugebauer, Eberhard, a.a.O., S. 33.

² Die Annahme von Postsendungen darf von der Post nicht verweigert werden, sofern die Vorschriften der Postordnung eingehalten sind. (Paragraph 3, Satz 1, des Gesetzes für das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871, Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1871, S. 347.) Die Post hat den Zeitungsvertrieb zu besorgen. (Paragraph 3, Satz 2 und 3, des Gesetzes für das Postwesen des Deutschen Reiches, a.a.O.) Alle natürlichen und juristischen Personen sind zum Postscheck- und Postspar-kassendienst zugelassen. (Paragraph 1 des Postscheckgesetzes vom 26. März 1914 in der Fassung vom 22. März 1921, Reichsgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1921, S. 247, und Allgemeine Dienstanweisung (ADA) V, 5, Paragraph 8.)

³ Vergleiche Paragraph 7, Absatz 1, des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928, Reichsgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1928, S. 8.

⁴ Vergleiche Paragraph 8 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen, a.a.O., und Aubert, Joachim, Fernmelderecht, I. Teil, Band 3 der Schriften für Wissenschaft und Praxis, Post- und Fernmeldewesen, Hamburg—Berlin—Bonn 1954, S. 26 ff.

⁵ Vergleiche Paragraph 4, Absatz IV, der Postordnung vom 30. Januar 1929, Reichsgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1929, S. 33.

Im Fernmeldewesen steht der Post das Recht zu, die Zulassung zum öffentlichen Telegramm- und Fernmeldeverkehr und den Anschluß an das Ortsnetz zu verweigern,¹ beispielsweise wegen mißbräuchlicher Benutzung der Fernmeldeanlagen oder bei Mangel an Anrufeinheiten zugunsten lebensnotwendiger Anschlüsse. Diese Einschränkung der Beförderungs- und Zulassungspflicht erlaubt es der Deutschen Bundespost aber nicht, von vornherein ihre Anlagen nur für einen durchschnittlichen Verkehr auszubauen.² Vielmehr muß die Postverwaltung, da sie verpflichtet ist, den Interessen der deutschen Volkswirtschaft zu dienen, eine ausreichende Kapazitätsreserve vorhalten, damit sie möglichst jederzeit – auch bei Spitzenverkehr – ihren Auflagen genügen kann.

Die Kosten der Kapazitätsreserve werden oft als eine gemeinwirtschaftliche Last ausgegeben, denn bei schwankendem Verkehrsumfang seien erhebliche Mehrinvestitionen nötig, wenn auch die Zustellung des „letzten Briefes“ mit einer gleichbleibenden Qualität garantiert werden soll.³ Eine Belastung für die Post resultiert aus dem vorliegenden Sachverhalt aber nur dann, wenn die Preise diese Kostenlage nicht widerspiegeln, zum Beispiel, wenn diese eine Nachfrageausweitung selbst während des Spitzenverkehrs begünstigen, wie es bei den Arbeiter- und Schülertarifen des Postreisedienstes der Fall ist. Die Beförderungspflicht allein kann keine Last sein, weil bei einem richtigen Preis jeder zusätzliche Verkehr den Gewinn erhöht. Ist das nicht so, dann wird die Gewinneinbuße oder der Verlust nicht durch die Beförderungspflicht, sondern durch falsche Tarifpolitik verursacht. „Denn nur insoweit die Tarife unter den Selbstkosten liegen, ist die Beförderungspflicht eine Last.“⁴ Vielmehr ist die Beförderungspflicht als ein Mittel der Monopolkontrolle anzusehen. Die Marktmacht in Monopolbereichen

¹ Vergleiche Paragraph 7, Absatz 2, des Gesetzes über Fernmeldeanlagen, a.a.O.

² Vergleiche Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 69 f.

³ Vergleiche Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 70.

⁴ Hamm, Walter, Schiene und Straße, a.a.O., S. 32. Vergleiche auch Predöhl, Andreas, a.a.O., S. 240.

soll nicht als Druckmittel dazu mißbraucht werden können, die Kunden zu zwingen, auch in Wettbewerbsbereichen mit dem Monopolisten Aufträge abzuschließen.¹

4. Die drei Grundpflichten als Einheit

Die Grundpflichten müssen als ein geschlossenes System verstanden werden, wenn man ihr ganzes Gewicht für die Einhaltung des gemeinwirtschaftlichen Tarifes erkennen will. Die bisherige isolierte Betrachtung der einzelnen Pflichten gibt darüber keinen Aufschluß. Eine Grundpflicht allein oder auch zwei Grundpflichten schließen die Möglichkeiten nicht aus, nur die Leistungen zu erstellen, die Gewinne abwerfen.

Bricht man die Tarifpflicht aus diesem System heraus, so muß die Sendung zwar angenommen und befördert werden, doch könnte ein höherer Preis als der Interventionspreis gefordert werden.

Fehlt die Betriebspflicht, so brauchte die Post nur verkehrsstarke Gebiete zu bedienen. Die gemeinwirtschaftliche Leistungserstellung in den verkehrsschwachen Gebieten unterbliebe.

Ohne eine Beförderungspflicht könnte die Post schließlich jeden unrentablen Verkehr ablehnen, so daß auch die Tarifpflicht praktisch inhaltlos wäre. Daher ist die Beförderungspflicht der krönende Schlußstein im Bau der Grundpflichten.²

Allerdings werden die Grundpflichten nicht nur aus gemeinwirtschaftlichen, sondern auch aus vielen erwerbswirtschaftlichen Gründen gefordert. Ein verbindliches Preisverzeichnis müßte beispielsweise auch eine nach erwerbswirt-

¹ Vergleiche Hamm, Walter, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Band 17 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1964, S. 187.

² Für die Eisenbahn stellt Most fest: „Sein ganzes Gewicht erhält das (System der Grundpflichten, vom Verfasser ergänzt) aber erst von der Erkenntnis her, daß Tarifgleichheit doch nur einem Schwert ohne Klinge gleicht, wenn die Beförderungspflicht fehlt. Sie erst gewährleistet, daß die Beförderung von Gütern über Strecken großer und geringer Verkehrsdichte, über betrieblich günstige und ungünstige Anlagen, bei für die Selbstkostengestaltung vorteilhafter und nachteiliger Bodengestaltung wirklich immer und überall zu gleichen Tarifen durchgeführt oder zum mindesten (das ist gegebenenfalls ebenso wichtig) angeboten wird;“ Most, Otto, a.a.O., S. 43.

schaftlichen Grundsätzen planende Post aufstellen. Eine Trennung der gemeinwirtschaftlichen und erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkte, die in den Grundpflichten liegen, ist aber nicht nötig, denn letztlich hängt die Bedeutung und Wirkung der Grundpflichten allein von der Tarifhöhe und der Tarifstruktur ab.¹

¹ Vergleiche hierzu Meyer, H. R., a.a.O., S. 283, und Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission), a.a.O., S. 173 ff.

Die Ziele der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung bei der Deutschen Bundespost

1. Die theoretische Abgrenzung der Ziele

Je nach der Preisempfindlichkeit der Nachfrage¹ gehen von einem Preis unterhalb des Wettbewerbspreises – einem Interventionspreis – verschiedene Wirkungen auf die Größe des Absatzes aus. Es lassen sich grundsätzlich zwei Gruppen unterscheiden:

Die Haushalte und Unternehmen in der ersten Nachfragegruppe reagieren preisempfindlich. Bei einem höheren Preis werden die Nachfrager die nachgefragte Menge erheblich einschränken, oder ganze Käuferschichten werden gar nicht mehr nachfragen; bei einem niedrigeren Preis aber werden sie ihre Nachfrage erhöhen, und neue Käufer werden zusätzlich auf dem Markt auftreten. Reagiert die Nachfrage in dieser Weise preiselastisch, so führen Interventionspreise dazu, daß eine größere Leistungsmenge abgesetzt wird. Es lassen sich deshalb bei preiselastischer Nachfrage nur solche Ziele durch eine Interventionspreispolitik verwirklichen, die über eine erhöhte Zahl der abgesetzten Leistungen oder eine größere Zahl der Nachfrager zu erreichen sind.

Beispielsweise könnte der vergleichbare Wettbewerbspreis für den Postbezug einer überregionalen Tageszeitung so

¹ „Unter der direkten Preiselastizität versteht man das Verhältnis zwischen der relativen Änderung der mengenmäßigen Nachfrage nach einem Gut und der sie bewirkenden relativen Änderung des Preises dieses Gutes (bei Konstanz des Einkommens und der Preise aller übrigen in den Begehrkreis des Haushaltes fallenden Güter).“ — „Ist bei einem bestimmten Preis die Preiselastizität absolut genommen größer als 1, so sagt man, die (mengenmäßige) Nachfrage sei bei diesem Preis elastisch; ist die Preiselastizität bei einem bestimmten Preis absolut genommen kleiner als 1, so sagt man, die Nachfrage sei bei diesem Preis unelastisch.“ Schneider, Erich, a.a.O., S. 31 f. (Im Original zum Teil kursiv gedruckt.)

hoch liegen, daß die überwiegende Zahl der Bezieher auf ein Abonnement verzichten würde. Mit einem niedrigeren Bezugspreis läßt sich hier ein kultur- und staatspolitisches Ziel erreichen: die weite Verbreitung und Vermittlung von Informationen, Wissen und Meinungen.

Die Haushalte und Unternehmen in der zweiten Nachfragegruppe fragen die Leistungen der Post preisunempfindlich nach; sie verlangen trotz unterschiedlicher Preise praktisch immer die gleiche Zahl der Leistungen. Hier löst ein Interventionspreis keine wesentlich größere Nachfrage aus. Die Nachfrager „sparen“ lediglich Geld, das sie sonst (wegen ihrer unelastischen Nachfrage) ausgegeben hätten. Durch den Gewinnverzicht oder den Verlust der Post wird unter diesen Umständen das Realeinkommen der privaten Haushalte erhöht, und bei den Unternehmen werden die Kosten der Leistungserstellung gesenkt. Wofür die Haushalte die „geschenkten“ Beträge schließlich ausgeben werden, entzieht sich der Einflußnahme der Post. Mehr als eine allgemeine soziale Besserstellung läßt sich für die Haushalte nicht als gemeinwirtschaftliches Ziel angeben. Bei den Unternehmen hängt es von der Marktlage ab, wie sich die Kostenersparnis endgültig auswirkt. Je nach der Preisempfindlichkeit der Nachfrage auf der Absatzseite dieser Unternehmen werden die geringeren Kosten im Preis der hergestellten Produkte weitergegeben werden müssen, oder sie werden den Gewinn erhöhen. Inwieweit durch einen geringeren Preis die Unternehmen mehr Produkte absetzen werden, richtet sich deshalb nicht nur nach der Höhe der Kostenersparnis, sondern auch nach der Elastizität der Nachfrage nach ihren Leistungen. Die endgültige Wirkung wird also noch durch eine Reihe weiterer Faktoren beeinflußt.

Wird ein gemeinwirtschaftliches Ziel gesetzt, das über einen erhöhten Leistungsabsatz bestimmter Unternehmen angestrebt werden soll, so ist neben der Nachfrageelastizität der Anteil der Kosten für die Postleistungen an den Gesamtkosten entscheidend. Können die gesamten Stückkosten durch niedrigere Preise für die postalischen Leistungen wesentlich herabgesetzt werden, so steigt die Wahrscheinlichkeit, daß auch der Preis sinkt und mit der größeren abgesetzten Menge mittelbar das gemeinwirtschaftliche Ziel erreicht wird.

Will man dagegen aus gemeinwirtschaftlichen Gründen die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen gegenüber anderen heben, indem nur ihnen Postleistungen mit Verlusten oder Gewinneinbußen angeboten werden, so gibt das Verhältnis der Kosten für die Postleistungen zu der Wertschöpfung¹ in diesem Wirtschaftszweig einen Aufschluß über die bestehenden Möglichkeiten, das gemeinwirtschaftliche Ziel wirksam zu verfolgen. Ein solches Ziel könnte beispielsweise sein, die Nachteile, welche Unternehmen in Westberlin aus ihrer exponierten Lage entstehen, zum Teil auszugleichen. Niedrigere Preise für Postleistungen, die allein den Westberliner Unternehmen eingeräumt werden, würden helfen, die Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Wirtschaft zu verbessern. Je größer das Verhältnis der gesparten Postgebühren zu der Wertschöpfung in dem betreffenden Wirtschaftszweig, desto erfolgreicher wäre eine solche tarifpolitische Maßnahme der Post.

Ein Beispiel aus dem Bereich der Haushalte ist der folgende Fall: Wahrscheinlich fragen Arbeiter ihre Fahrten mit dem Postomnibus zu ihren Arbeitsstätten – zumindest auf kurze Sicht – preisunelastisch nach. Stark ermäßigte Fahrpreise erhöhen ihr für andere Zwecke frei verfügbares Einkommen.

Die Preiselastizität der Nachfrage nach Postleistungen, die Ausgabenbelastung der privaten Haushalte und die Kostenbelastung der Unternehmen auf Grund ihrer Bezüge von Leistungen der Deutschen Bundespost sind demnach die entscheidenden wirtschaftlichen Daten, die die Wirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife auf die angestrebten Ziele bestimmen. Diese Daten sollen in dem folgenden Abschnitt untersucht werden. Zwar wirken, wie bereits dargelegt, in bestimmten Fällen noch andere Faktoren auf den erfolgreichen Einsatz gemeinwirtschaftlicher Tarife ein, doch können diese Faktoren durch eine Veränderung der Postpreise nicht beeinflußt werden.

¹ Unter Wertschöpfung versteht man den Beitrag zum Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten. Die Wertschöpfung entspricht der Summe der Einkommen (Löhne, Gehälter, Zinsen, Nettomieten und -pachten sowie Gewinne beziehungsweise Verluste), die im Zuge des Produktionsprozesses in den Wirtschaftsbereichen entstanden sind.

2. Die Marktdaten und die Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Ziele

a) Die Preiselastizität der Nachfrage

Einen Anhaltspunkt für die Preiselastizität der Nachfrage für Post- und Fernmeldeleistungen könnte man aus den Wirkungen einer Tarifänderung auf die Höhe der nachgefragten Leistungsmengen gewinnen. Eine Analyse der größeren Tarifierhöhungen am 1. August 1927 und am 1. Juli 1954 zeigt, daß die Postleistungen kurzfristig preisunempfindlich nachgefragt werden. Trotz zum Teil erheblich höherer Tarife hielt der Verkehrszuwachs im gleichen Maße weiter an.¹ Als Tendenz läßt sich aus der Änderung des Verkehrsaufkommens der einzelnen Sendungsarten vor und nach der Tarifumstellung lediglich herauslesen, daß die Preiselastizität der Nachfrage von den verschlossenen Briefen zu den offenen Sendungen hin steigt.²

Im Fernsprechverkehr zeigen die Verkehrssteigerungen und der Einnahmezuwachs bei der Einführung des Selbstwählferndienstes an, daß „die Elastizität der Nachfrage in Bezug auf die Gebühr in den mittleren und weiten Entfernungen offenbar größer als im Nahverkehr“³ ist.

Der Haupteinwand gegen die Aussagekraft der aus einer Tarifierhöhung ermittelten Preiselastizitäten liegt darin, daß die Preiselastizität der Nachfrage von der Preishöhe abhängt.

¹ 1954 wurden die Tarife für Drucksachen um 25 bis 75 Prozent, für Geschäftspapiere bis zu 25 Prozent, für Warenproben und für Postwurf-sendungen um 25 bis 50 Prozent sowie für Päckchen um 16,7 Prozent erhöht. 1927 wurde das Tarifniveau durchschnittlich um 50 Prozent herauf-gesetzt. — Vergleiche hierzu Bräuer, Hans-Jochen, Die Entwicklung des Nachrichtenverkehrs, Eigenarten, Mittel und Organisation der Nachrich-tenbeförderung, Dissertation Nürnberg 1957, S. 23 ff.

² Der Verkehrszuwachs im Rechnungsjahr 1927, der durch die Tarifier-form am 1. August 1927 noch wesentlich beeinflusst wurde, betrug gegen-über 1926 für den gesamten Briefverkehr + 13,5 Prozent, davon für Briefe + 46,6 Prozent, Postkarten + 28,6 Prozent, Drucksachen — 21,5 Prozent, Geschäftspapiere und Mischsendungen + 16,9 Prozent, Warenproben + 19,6 Prozent und Päckchen + 73,8 Prozent. Vergleiche Deutsche Reichs-post, Geschäftsbericht über das Rechnungsjahr 1927 (1. April 1927 bis 31. März 1928), Berlin, S. 26.

³ Timm, K., Grundlagen einer organischen Gestaltung des Gebühren-tarifs für Ferngespräche, in: Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens 1953, herausgegeben von Friedrich Gladenbeck, Jahrgang 1953, Winds-heim/Mittelfranken 1954, S. 79.

Je niedrigere Preise für die Leistungen vor der Tarifänderung gefordert wurden, um so mehr ist die Nachfrage – auch gegenüber relativ starken Preiserhöhungen – in aller Regel preisunelastisch. In einem solchen Fall stehen nämlich relativ kleine Mengenänderungen relativ großen Preisänderungen gegenüber.¹ Dies trifft für weite Leistungsbereiche der Bundespost zu. Besonders die Tarife für Drucksachen, Postwurfsendungen und Geschäftspapiere lagen vor den genannten Tarifierhöhungen extrem niedrig. Andererseits läßt aber auch die stetige Tarifpolitik der Post keine Aussage über die Preisempfindlichkeit bei verschieden hohem Tarifniveau zu.²

Auch trennen die Statistiken die Erhebungszeiträume für die abgesetzten Leistungen nicht genau zum Zeitpunkt der Tarifierhöhung. Die Genauigkeit der aus einer Analyse ermittelten Preiselastizitäten wird dadurch noch erheblich gemindert. Vor allem müßte ein längerer Beobachtungszeitraum als ein Jahr gewählt werden, da sich die höheren Tarife erst nach einer bestimmten Anpassungszeit voll auf die Nachfrage auswirken.³

Jedoch beeinflussen außer den Preisen noch andere von außen gegebene Daten die Größe des Verkehrsaufkommens.

¹ Die Preiselastizität der Nachfrage wird durch das Verhältnis der relativen Mengenänderung zu der relativen Preisänderung wiedergegeben. (Siehe Fußnote 1, S. 44.) Die Größe der Preiselastizität hängt von der Höhe des Ausgangspreises und der Form der Nachfragekurve ab. Ist die Nachfragekurve weniger stark als eine gleichseitige Hyperbel gekrümmt, wie das für die Postleistungen angenommen werden kann, so wird die Preisempfindlichkeit um so kleiner, je niedriger der Preis ist. Absolut kleine Preisänderungen bedeuten dann schon große prozentuale Änderungen, denen aber wegen der absolut großen Ausbringung nur prozentual kleine Mengenänderungen gegenüberstehen. Je niedriger die Preise, um so unelastischer ist die Nachfrage. Vergleiche zur Preiselastizität der Nachfrage Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Bern — Tübingen 1951, S. 178 ff., und Schneider, Erich, a.a.O., S. 30 ff.

² Zum Beispiel betragen die Gebühren für den einfachen Fernbrief (15 Gramm bis 1900, danach 20 Gramm):

Jahr	1874	1916	1919	1923	1927	1932	1946	1948
Pfennig	10	15	20	10	15	12	24	20

Vergleiche Bräuer, Hans-Jochen, a.a.O., S. 150.

³ Vergleiche hierzu auch Spranger, Peter-Henning, Theorie des Nachrichtenverkehrs als Grundlage für die Beurteilung von Integrationsmaßnahmen einer Europäischen Postunion, Band 3 der Schriftenreihe des Verkehrswissenschaftlichen Seminars der Universität Hamburg, Berlin 1961, S. 74 f.

Die je nach der Konjunkturlage verschiedene wirtschaftliche Aktivität in der Industrie und im Handel, das höhere und niedrigere Einkommen der privaten Haushalte, die Verteilung des Einkommens auf die einzelnen Bevölkerungsschichten, andere Verbrauchergewohnheiten und nicht zuletzt die sich mit der technischen Entwicklung ändernden Verkehrsqualitäten der einzelnen Dienstleistungen überlagern mit ihren Wirkungen die Anpassungen an Preisänderungen und üben einen nicht genau abzugrenzenden Einfluß aus. Deshalb ist auch aus langfristigen Beobachtungen die Größe der Preiselastizität der Nachfrage nicht sicher zu erkennen.

Die kurzfristigen Beobachtungen haben gezeigt, daß der Einfluß von Tarifänderungen auf die Höhe der nachgefragten Postleistungen nur gering ist. Doch darf das aus den erwähnten Gründen nicht zu der Annahme verleiten, daß relativ kleine Preisänderungen stets und überall den Verkehrsumfang nicht oder nur sehr gering ausweiten oder einschränken.

b) Die Ausgabebelastung der privaten Haushalte und die Kostenbelastung der Wirtschaft

Im Jahre 1956 gaben die privaten Haushalte im Durchschnitt 0,26 Prozent ihres gesamten Einkommens für Post- und Fernmeldeleistungen aus. Bei einem Einkommen aus unselbstständiger und selbstständiger Tätigkeit sowie aus Vermögen von 138 800 Millionen DM¹ waren das 200 Millionen DM für Post- und 153 Millionen DM für Fernmeldegebühren.² Diese insgesamt sehr geringen Ausgaben der privaten Haushalte für Post- und Fernmeldeleistungen schränken die Möglichkeiten, mit Hilfe einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung bestimmte Ziele zu erreichen, von vornherein sehr ein. Nur gezielte Maßnahmen für Haushalte, die besonders stark mit Post- und Fernmeldegebühren belastet sind, lie-

¹ Vergleiche Tabelle 6, Verteilung des Volkseinkommens 1950 bis 1959, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1960, Stuttgart 1960, S. 549. — Die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sind von Scheingewinnen bereinigt.

² Siehe hierzu Belz, Kurt, Die Belastung der gewerblichen Wirtschaft mit Post- und Fernmeldegebühren, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 12. Jahrgang (1960), S. 490.

ßen überhaupt einen nennenswerten Erfolg erwarten.¹ Bei Blindenschriftsendungen dürften beispielsweise die Voraussetzungen zu einem solchen gemeinwirtschaftlichen Tarif gegeben sein.

Die Leistungen für private Haushalte spielen im Postdienst eine untergeordnete Rolle. Nur 10 Prozent der gesamten Einnahmen stammen aus diesem Bereich, während 90 Prozent von den Unternehmen und der staatlichen Verwaltung aufgebracht werden.²

In der gewerblichen Wirtschaft ist die Lage zum Teil anders. Das Verhältnis der Kosten für Post- und Fernmeldeleistungen zu dem Produktpreis (Umsatzwert) oder zu der Wertschöpfung gibt einen Anhaltspunkt für die Chancen, bestimmte Ziele mit gemeinwirtschaftlichen Tarifen zu erreichen.³ Diese Werte wurden für einzelne Wirtschaftsbereiche in der Tabelle 1 zusammengestellt.⁴

Der Anteil der Post- und Fernmeldegebühren am Umsatz schwankt zwischen 0,3 Prozent in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei und 1,8 Prozent bei Banken und Versicherungen; im Mittel liegt er bei 0,55 Prozent. Bedenkt man noch, daß zusätzlich die Preiselastizität der Nachfrage für die von den Unternehmen hergestellten Produkte den Erfolg der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung wesentlich mitbestimmt,⁵ so zeigt sich, daß keine großen Ansatzpunkte bestehen. Eine detailliertere Unterteilung nach Branchen weist allerdings in bestimmten Wirtschaftsbereichen stärkere Möglichkeiten einer Einflußnahme aus.⁶

Im Versandhandel und Verlagswesen sind die Kosten für Post- und Fernmeldegebühren im Verhältnis zum Umsatz besonders hoch, so daß hier die Zahl der abgesetzten Leistungen über eine Kostenminderung noch am ehesten zu steigern ist. Doch muß gerade für diese beiden Wirtschaftszweige darauf hingewiesen werden, daß sie von dem bestehenden Ge-

¹ Eine detaillierte Angabe der Ausgaben nach verschiedenen Haushaltsmerkmalen liegt leider nicht vor.

² Vergleiche Belz, Kurt, a.a.O., S. 490.

³ Siehe Seite 46.

⁴ Vergleiche Anhang 1 (S. 222): Belastung der Wirtschaftsbereiche mit Post- und Fernmeldegebühren im Jahre 1956.

⁵ Siehe S. 45.

⁶ Siehe hierzu Anhang 2, S. 223.

bührensystem bereits sehr begünstigt werden. Sonst wäre die Belastung mit Post- und Fernmeldegebühren in den beiden erwähnten Wirtschaftszweigen ohne Zweifel noch weit höher.

Das Verhältnis der Post- und Fernmeldegebühren zu der Wertschöpfung schwankt je nach dem Wirtschaftsbereich erheblich, von der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei mit 0,5 Prozent bis zum Handel mit 4,4 Prozent. Im Durchschnitt liegt das Verhältnis bei 2 Prozent. Die Möglichkeiten, einzelnen Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweiges durch niedrigere Sondertarife fühlbare Wettbewerbsvorteile zu gewähren, sind demnach für die Post gering.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß sich bestimmte Ziele über die Ausgaben- oder Kostenersparnis bei preisunelastischer Nachfrage nur in Sonderfällen erreichen lassen, da die meisten Haushalte und Unternehmen mit Post- und Fernmeldegebühren nur gering belastet sind. Dagegen dürften sich der gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik größere Möglichkeiten bieten, wenn die Nachfrage nach Postleistungen preiselastisch ist. Angestrebte Ziele können dann über Interventionspreise verwirklicht werden, indem die Zahl der nachgefragten Postleistungen wesentlich gesteigert oder es den privaten Unternehmen möglich wird, den Absatz ihrer Produkte mit Hilfe der niedrigen Posttarife bedeutend auszuweiten.

3. Die konkreten Ziele

Geht man den in unserer heutigen Wirtschaftsordnung mit gemeinwirtschaftlichen Tarifen verfolgten Zielen nach, zeigt sich bald eine Schwierigkeit. Wird die Deutsche Bundespost nach den Prinzipien einer Wettbewerbsordnung geführt, so gehen bereits bestimmte Wirkungen von ihrem Leistungsangebot aus. Beispielsweise werden eine höhere Markttransparenz, ein regerer Gütertausch, ein verstärkter Wettbewerb, sicherere Handelsbeziehungen oder ein breiteres Wissen aller Volksschichten die Folge der zu Wettbewerbspreisen erstellten Postleistungen sein.¹ Um so wichtiger ist

¹ Diese allgemeinen Wirkungen des Nachrichtenverkehrs werden bei-

es, eindeutig und klar die besonderen Ziele der gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik zu benennen. Nur dann sind die Voraussetzungen für die Beurteilung der Frage erfüllt, ob das wirtschaftspolitische Instrument rational eingesetzt wird.

Eine solche klare Zusammenstellung der Ziele gibt es leider nicht. Ebensowenig können diese aus Tarifänderungen während eines längeren Zeitraumes erkannt werden. Auch die gesetzlichen Auflagen spannen lediglich einen weiten Rahmen: Die Grundsätze „der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik“ sind zu wahren und „den Interessen der deutschen Volkswirtschaft (ist) Rechnung zu tragen“.¹

Es wäre falsch, die Ziele der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung isoliert zu sehen. Sie sind vielmehr – gemäß dem Wesen der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung als wirtschaftspolitisches Instrument – ein Bestandteil der gesamten politischen Zielsetzungen.²

Besondere „gemeinwirtschaftliche Ziele“ gibt es nicht. Gemeinwirtschaftlich kann in diesem Zusammenhang nur bedeuten, daß sie mit dem Instrument der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung verwirklicht werden sollen. Wie die allgemeinen politischen Ziele liegen sie nicht unverrückbar fest, sondern hängen von den jeweiligen Gesamtumständen ab und unterliegen der politischen Willensbildung des Volkes. Insofern sind sie wandelbar. Es kann deshalb hier nur versucht werden, einen solchen Katalog aus den allgemeinen politischen Zielen auszuwählen, der sich mit Hilfe des wirtschaftspolitischen Instruments der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung verwirklichen läßt. Dieser Katalog ist offen und unterliegt Veränderungen. Die Aufstellung soll weder etwas darüber aussagen, ob die Ziele tatsächlich erreicht werden können oder ob Zielkollisionen vorliegen, noch ob

spielsweise von Spranger als „Induktionsfaktor“ und „Wettbewerbsfaktor“ beschrieben. Vergleiche Spranger, Peter-Henning, a.a.O., S. 36 ff. und S. 51 ff.

¹ Paragraph 2, Absatz 1 und 2, des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, a.a.O.

² Vergleiche hierzu beispielsweise Hamm, der die „Ziele des Einflusses auf öffentliche Unternehmen“ in einem größeren Zusammenhang darstellt. Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., S. 19 ff.

die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung das zieladäquate Mittel ist. Diese Fragen werden erst im weiteren Verlauf der Arbeit zu beantworten sein.

a) Staatspolitische Ziele

Von jeher betrachtete es der Staat als seine Aufgabe, für alle Landesteile wenigstens annähernd gleich gute Möglichkeiten der Entwicklung und Erschließung zu schaffen und damit die Einheit und Zusammengehörigkeit des Staats- und Wirtschaftsgebietes zu stärken. Gleiche Bedingungen für die Inanspruchnahme von Postleistungen im ganzen Land tragen dazu bei, diese Aufgabe zu erfüllen. Darüber hinaus ergreift der Staat bewußt Sondermaßnahmen, um bestimmte raumpolitische Vorstellungen gegen andere Kräfte durchzusetzen. Übermäßige Industrie- und Menschenballungen gelten als unerwünscht, und deshalb sucht man die Standortungunst peripherer oder entlegener Räume auszugleichen, nicht nur zugunsten der dort ansässigen Unternehmen, sondern auch zugunsten der dort wohnenden Bevölkerung.

Veranlaßt der Staat die Post, ihre Preise generell niedrig zu halten, damit ein allgemeiner Preisauftrieb gedämpft und die Stabilität der Währung gesichert wird, so kann ein solches Verhalten ohne Zweifel zu Verlustpreisen führen. Eine solche Preispolitik wird oft nicht als „gemeinwirtschaftlich“ empfunden; man spricht vielmehr von politischen Preisen.¹

b) Kulturpolitische Ziele

Das preiswerte Angebot von Postleistungen wurde schon immer vom Staat als ein geeignetes Instrument angesehen, seine kulturpolitischen Ziele wirksam zu verfolgen. In allen modernen Staaten bemüht man sich intensiv, das Bildungs-

¹ Die Stabilität der Währung kann sicherlich durch die Preispolitik der Post allein nicht gesichert werden. Hier werden lediglich psychologische Wirkungen angestrebt, damit der breiten Bevölkerung bereits eingetretene Kostensteigerungen nicht an den gut vergleichbaren Posttarifen deutlich bewußt werden. Eingehend wurden diese politischen Preise für alle Unternehmen, deren Eigentümer die öffentliche Hand ist, von Hamm untersucht. Vergleiche Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., insbesondere S. 22 f., S. 171 f. und S. 178 f. Diese Art politischer Preise wird in der hier vorliegenden Arbeit nicht behandelt.

niveau breitesten Volksschichten zu heben. Die nachhaltige Verbreitung von gutem Schrifttum, aktuellen Informationen, der Austausch von Erfahrungen und Wissen sollen helfen, das Ziel zu erreichen. Auch die Beziehungen zwischen den Menschen werden durch die Erleichterung des persönlichen Gedankenaustausches gefördert.

c) Sozialpolitische Ziele

Besonders unterstützungsbedürftigen Bürgern leiht der Staat seine Hilfe und trägt dazu bei, ihren Lebensunterhalt zu sichern. Solchen benachteiligten Bevölkerungsgruppen – beispielsweise den Blinden – läßt er deshalb auch finanzielle Vorteile bei der Nachfrage nach Postleistungen zukommen. Anderen Bevölkerungskreisen wiederum, die aus persönlichen, aber auch aus vom Staat geförderten Gründen Sonderlasten tragen – beispielsweise kinderreichen Familien –, hilft er, einen mit den weniger belasteten Bevölkerungsschichten vergleichbaren Lebensstandard zu halten.

d) Wirtschaftspolitische Ziele

Die Förderung des Gemeinwohls im Sinne einer allgemeinen Wohlstandsmehrung wird oft als Ziel gemeinwirtschaftlicher Tarife hingestellt. Das höchste Gemeinwohl oder der größte volkswirtschaftliche Nutzen ist nach diesen Ansichten dann gegeben, wenn mit einem möglichst niedrigen Tarifniveau ein hoher Verkehrsumfang erreicht werde. Dieses Ziel strebe die Post vor allem dann an, wenn sie ihre Preise bei gleichzeitiger Produktionsausdehnung bis auf die Durchschnittskosten senke.

Über die Wirtschaftstätigkeit müssen in jedem Staat bestimmte Ordnungsvorstellungen bestehen. Sie durchzusetzen ist oft das Ziel wirtschaftspolitischer Maßnahmen. In der Bundesrepublik Deutschland ist der ordnungspolitische Leitgedanke die marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses. Die volle Entfaltung des Wettbewerbs durch eine erhöhte Markttransparenz könnte das Ziel vieler Tariffestsetzungen im Briefverkehr der Deutschen Bundespost sein.¹

¹ Siehe hierzu S. 112 f.

Eine große volkswirtschaftliche Realkapitalbildung wird oft als ein spezielles wirtschaftspolitisches Ziel angesehen. Zahlreiche Maßnahmen des Staates dienen diesem Ziel: unter anderem auch die Förderung des Sparens. Vielfach wird vom Staat angestrebt, den Kreditspielraum der Volkswirtschaft zu vergrößern. Es wird behauptet, die weite Verbreitung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs trage dazu bei, dieses Ziel zu erreichen.

Die Methoden der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung

1. Der Wettbewerbstarif als Entscheidungsmodell

Interventionspreise wurden in dieser Arbeit als Preise definiert, die bewußt unterhalb der vergleichbaren Wettbewerbspreise liegen. Mit dieser Definition wird nur bestimmt, wann ein Tarif gemeinwirtschaftlich ist, jedoch noch nichts über die Methode der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung ausgesagt. Allgemein kann man feststellen, daß jedes Abweichen von dem Wettbewerbstarif, das zu einem Gewinnverzicht oder zu einer Verlusterhöhung führt, eine Form der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung ist. Der Tarif, der bei Wettbewerb herrschen würde, wird verändert. Zunächst ist daher zu fragen, wodurch auf Wettbewerbsmärkten der Tarif bestimmt wird.

Der Wettbewerbsanbieter bringt diejenige Leistungsmenge aus, bei der Grenzkosten und Preis übereinstimmen. Fragen mehrere Nachfrager seine einheitlichen, in den Kosten gleichen Leistungen mit unterschiedlicher Preisempfindlichkeit nach, so kann der Anbieter daraus keinen Vorteil ziehen. Als ein Wettbewerber unter vielen gelingt es ihm nicht, die Nachfrager nach ihrer Preiselastizität zu trennen, verschiedene Märkte zu bilden und gleich kostspielige Leistungen zu unterschiedlichen Preisen abzusetzen. Eine solche Preisdifferenzierung¹ ist nur auf einem monopolistischen Markt

¹ „Man spricht von Preisdifferenzierung, wenn ein Anbieter im Rahmen seines Wirtschaftsplanes in der Periode, auf die sich die Planung bezieht, das gleiche Gut verschiedenen Käufern bzw. Käufergruppen zu verschiedenen Preisen anbietet.“ Schneider, Erich, a.a.O., S. 142. (Im Original zum Teil kursiv gedruckt.) Diese strenge Definition der Preisdifferenzierung, die auf homogene Güter abstellt, ist für die preistheoretische Erklärung der Posttarife wenig geeignet, da im Postdienst oft gleichartige, aber nicht homogene Leistungen — zum Beispiel die Brief- und Massendrucksachenbeförderung — angeboten werden. Deshalb wird in dieser Arbeit der Begriff der Preisdifferenzierung in der von Stigler angegebenen Bedeutung angewandt. „The best compromise seems to be to restrict the term, price discrimination, to the sales of technically similar

möglich. Der Monopolist variiert dann auf jedem Teilmarkt seine Angebotsmenge so lange, bis die Grenzerlöse auf allen Teilmärkten gleich den Grenzkosten der Gesamtmenge werden.¹ Differenziert der Monopolist die Preise nicht, so verzichtet er auf Gewinn. Bei einem der Wettbewerbsordnung entsprechenden Verhalten, das dem Monopolisten eine Preisdifferenzierung zum Zwecke der Gewinnmaximierung verbietet, läßt sich diese Art von Gewinn jedoch nicht realisieren, und eine solche Gewinneinbuße sollte deshalb auch nicht als gemeinwirtschaftliche Last anerkannt werden.

Die verschiedenen Preisempfindlichkeiten einzelner Nachfragegruppen können sich also auf Konkurrenzmärkten im Preis nicht auswirken; ein Wettbewerbstarif wird deshalb auf lange Sicht allein die Grenzkosten der Leistungserstellung widerspiegeln.

Die Deutsche Bundespost muß deshalb für ihre Leistungen, die sie als Monopolist anbietet, ein Kostenschema finden, aus dem die Grenzkosten der Leistungserstellung erkannt werden können. Nur dann ist sie in der Lage, einen Tarif aufzustellen, der den Anforderungen eines Wettbewerbsverhaltens genügt.² Die Höhe der Kosten für die Beförderung eines einzelnen Briefes oder für die Vermittlung eines Ferngesprächs hängen von dem Einfluß verschiedener Kostenfaktoren ab: beispielsweise der Entfernung, dem Zeitpunkt der

products at prices which are not proportional to the marginal costs." Stigler, George J., *The Theory of Price*, Second Printing, New York 1953, S. 214 f.

¹ Vergleiche Robinson, Joan, *The Economics of Imperfect Competition*, 10. Auflage, London 1954, S. 203 ff.

² Um Mißverständnissen vorzubeugen, sollen hier bereits die Grenzen sowohl der Fragestellung als auch der Antwort genau abgesteckt werden. Es ist beabsichtigt, für einen Monopolisten eine solche Festsetzung seines Preises und seiner Kapazität herauszufinden, wie sie sich im Wettbewerb ergeben würde. Auch wenn dies gelingt, bleibt dieser Anbieter in einer wichtigen Hinsicht nach wie vor Monopolist: Er ist nicht jenem Zwang zur jeweils besseren Leistung ausgesetzt, der von der tatsächlichen Existenz mehrerer Anbieter auf ein und demselben Markt ausgeht. In anderer Hinsicht dagegen sollen an die Wettbewerbsanalogie des Ergebnisses sehr strenge Maßstäbe gelegt werden: Es ist beabsichtigt, für den Monopolisten ein wettbewerbsanaloges Gleichgewicht seiner Preise und Kapazitäten aus den Angebots- und Nachfragekonstellationen abzuleiten. Dagegen darf keine Stelle der folgenden Ausführungen dahingehend mißverstanden werden, als solle der Monopolist zu einer Errechnung seines Preises aus seinen Kosten veranlaßt werden.

Nachfrage, der Behandlungsart oder dem Gewicht der Sendung. Diese Kostenfaktoren müssen in dem Kostenschema, das der Tarifbildung dient, getrennt erfaßt werden, so daß erkannt werden kann, in welcher Weise sie die Höhe der Gesamtkosten beeinflussen. Der Zweck, eine Grundlage für die Tarifbildung zu finden, entscheidet über den Aufbau dieses Kostenschemas.¹

Tarife werden immer für die Abwicklung eines zukünftigen Verkehrs aufgestellt. Deshalb ist es auch nicht ohne weiteres möglich, die Kosten vergangener Perioden der Tarifbildung zugrunde zu legen. Die in der Zukunft erwarteten Kosten sind entscheidend. Diese Kosten hängen wiederum zum Teil von den erwarteten Änderungen in der Nachfrage ab.

Die Grenzkosten werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur gewöhnlich auf kurze Sicht bestimmt. Dabei wird unterstellt, daß zusätzliche Mengeneinheiten mit einer vorhandenen Produktionskapazität ausgebracht werden können. Die festen Kosten² für die Vorhaltung einer bestimmten Kapazität – beispielsweise Zinsen auf das investierte betriebsnotwendige Kapital, nutzungsunabhängige Abschreibungen, Aufwendungen für die Wartung sowie Löhne und Gehälter, die unabhängig vom Verkehrsanfall für die Betriebsbereitschaft entstehen – bleiben unberücksichtigt, und nur der Kostenzuwachs der variablen Kosten² für die Ausbringung einer zusätzlichen Mengeneinheit wird als Grenz-

¹ Aufgabe der vorliegenden Arbeit ist es, den gemeinwirtschaftlichen Charakter eines bestehenden Tarifs zu beurteilen. Deshalb genügt es, die verschiedenen Staffellungen des Tarifs daraufhin zu untersuchen, ob Kostenunterschiede für sie maßgebend sind oder ob der Einfluß bestimmter Kostenfaktoren im Tarif nicht zum Ausdruck kommt. Es wird daher nicht der Versuch unternommen, ein Kostenschema zum Zwecke der Tarifbildung zu entwickeln.

Aus der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost können keine Erkenntnisse gewonnen werden, welche Staffellungen für einen kostenorientierten Tarif vorgesehen werden müssen. Zweck der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost ist es in erster Linie, die Kostenüberdeckungen oder Kostenunterdeckungen der einzelnen Dienstzweige nachzuweisen. (Siehe S. 193 f.).

² „Die Gesamtkosten setzen sich zusammen a) aus Kostenarten, deren Höhe von der geplanten Größe der Produktmenge unabhängig ist, b) aus Kostenarten, deren Höhe mit der geplanten Produktmenge wächst. Kostenbestandteile der ersten Art werden als in bezug auf die Produktmenge feste Kosten, Kostenbestandteile der zweiten Art als in bezug auf die Produktmenge veränderliche (variable) Kosten bezeichnet.“ Schneider, Erich, a.a.O., S. 100.

kosten betrachtet.¹ Variable Kosten fallen direkt mit der Produktion an: beispielsweise für den Verbrauch von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen, von Energie, von geleisteten Arbeitsstunden in der Fertigung oder für nutzungsabhängige Abschreibungen.

Angenommen, die Post würde die kurzfristigen Grenzkosten im Brief- und Fernsprechverkehr berechnen, so würde sie feststellen, daß die Grenzkosten für jede Ausbringungsmenge bedeutend kleiner sind als die Durchschnittskosten. Der Kostenzuwachs der variablen Kosten für die Beförderung eines zusätzlichen Briefes oder für die Vermittlung eines zusätzlichen Ferngesprächs, der identisch mit den Grenzkosten ist, dürfte völlig unerheblich sein, solange die Kapazitätsgrenze nicht erreicht ist. Variable Kosten, deren Höhe allein mit zunehmender Leistungsmenge wächst, sind im Briefverkehr und Fernsprechverkehr in nennenswerter Größe nicht gegeben.² Die Durchschnittskosten, in die außer den variablen Kosten die weit höheren festen Kosten der Kapazitätsvorhaltung eingerechnet werden, übersteigen die Grenzkosten bei weitem.

Würde die Deutsche Bundespost, um den Anforderungen eines Wettbewerbsverhaltens zu genügen, Preise fordern, die gleich den kurzfristigen Grenzkosten sind, so könnte sie nicht ihre gesamten Kosten decken. Grenzkosten unter den vollen Durchschnittskosten scheiden – wie bereits dargelegt wurde³ – als langfristige Preisuntergrenze aus. Die kurzfristigen Grenzkosten sind aus diesem Grund nicht geeignet, als alleinige Grundlage einer Preisbildung zu dienen.

Bei der Grenzkostenermittlung auf kurze Sicht bleiben die Kosten für die Bereitstellung des umfangreichen Produktionsapparates unberücksichtigt. Die Erhaltung der Produktionsanlagen ist aber nötig, damit in Zukunft weitere Leistungen erstellt werden können. Muß das Unternehmen ohne

¹ Vergleiche beispielsweise Schneider, Erich, a.a.O., S. 100, Gutenberg, Erich, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Erster Band, Die Produktion, 6. Auflage, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1961, S. 242 f., und Krelle, Wilhelm, Preistheorie, Band 17 der St. Galler wirtschaftswissenschaftlichen Forschungen, Tübingen—Zürch 1961, S. 69 f.

² Vergleiche Balzer, Ernst, Die Grenzkosten, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 4. Jahrgang (1952), S. 57 ff.

³ Siehe S. 23 f.

staatliche Zuschüsse auskommen, müssen auf lange Sicht den Grenzkosten nicht nur der Kostenzuwachs der variablen Kosten – die kurzfristigen Grenzkosten –, sondern auch die Kosten zugerechnet werden, die für die Bereitstellung der Produktionskapazität entstehen.¹ Die langfristigen Grenzkosten setzen sich also aus den kurzfristigen Grenzkosten und den Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung zusammen.

Die Größe der Beförderungskapazität, die die Deutsche Bundespost vorhalten muß, wird nicht von dem durchschnittlichen Verkehrsanfall bestimmt, sondern von der Höhe der Nachfragespitze. Der Grund hierfür liegt darin, daß die Dienstleistungen der Deutschen Bundespost – die Beförderung eines Briefes oder die Vermittlung eines Ferngesprächs – nicht auf Lager produziert werden können. Soll nun eine zusätzliche Dienstleistung während der Zeit des Spitzenverkehrs erstellt werden, so muß die Kapazität erweitert werden.² Die Gesamtkosten für die Bereitstellung der Kapazität steigen. Wird dagegen während der verkehrstillen Zeit eine zusätzliche Dienstleistung von der Deutschen Bundespost angeboten, so wird nur die ohnehin vorgehaltene Beförderungskapazität beansprucht. Die Gesamtkosten für die Kapazitätsvorhaltung bleiben gleich. Zusätzliche Kosten für die Kapazitätserweiterung entstehen nicht, da noch Kapazitätsreserven vorhanden sind. Die Grenzkosten für die Kapazitätsvorhaltung sind deshalb für Leistungen, die während der verkehrstillen Zeit nachgefragt werden, gleich Null. Die langfristigen Grenzkosten sind für diese Leistungen gleich den kurzfristigen Grenzkosten.

Anders ist es bei den Leistungen, die während der Nachfragespitze erstellt werden. Hier muß sichergestellt werden,

¹ In einer infinitesimalen Betrachtung sind die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung die zusätzlichen Kosten, die bei einer solchen Erweiterung der Beförderungskapazität entstehen, daß eine zusätzliche Dienstleistung erstellt werden kann. Zu den Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung vergleiche die Darstellungen von Davidson für Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen. Davidson, Ralph Kirby, Price Discrimination in Selling Gas and Electricity, in: The Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science, Series L XXII, Number 1, 1954, Baltimore 1955, S. 61 f., S. 68 ff. und S. 111 ff.

² Hier und im folgenden wird angenommen, daß die vorgehaltene Beförderungskapazität immer gerade ausreicht, die Spitzennachfrage zu befriedigen. Überkapazitäten bestehen nicht.

daß diese Leistungen auch die zusätzlichen Kosten für die Bereitstellung der Beförderungskapazitäten tragen, die zur Abwicklung des Spitzenverkehrs nötig sind. Diese Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung gehen zusammen mit den kurzfristigen Grenzkosten in die langfristigen Grenzkosten ein. Nur Leistungen, die während der Zeit der Nachfragespitze nachgefragt werden, haben diese langfristigen Grenzkosten zu tragen.

Exkurs

An zwei vereinfachten Beispielen aus dem Fernsprechverkehr soll erläutert werden, wie die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung auf die einzelne Dienstleistung verrechnet werden. Damit der Fernsprechverkehr zwischen zwei Orten A und B abgewickelt werden kann, müssen elektrische Sprechwege zwischen diesen Orten geschaltet werden. Es wird angenommen, daß die Post zusätzliche Sprechwege (Beförderungskapazitäten) mit einem stets gleichen festen Kostenaufwand für jeden neuen Sprechweg (Grenzeinheit der Kapazität) schaffen kann. Die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung (pro Sprechweg und pro Tag) sollen 10,— DM betragen; sie sind unter der gemachten Annahme für jeden zusätzlich geschalteten Sprechweg gleich hoch.

Fall 1:

Zwischen den Orten A und B werden jeden Tag 30 000 Gespräche mit einer durchschnittlichen Gesprächsdauer von etwa 5 Minuten geführt. Die Gespräche werden so gleichmäßig über alle 24 Stunden des Tages nachgefragt, daß gleichzeitig immer nur 100 Sprechwege besetzt sind. Die Spitzenbelastung der Beförderungskapazität (100 Sprechwege) ist gleich der Durchschnittsbelastung. In diesem Fall sind die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung von 10,— DM über 24 Stunden (1440 Minuten) zu verteilen. Jeder Minute eines Ferngesprächs zwischen den Orten A und B sind deshalb an langfristigen Grenzkosten für die Vorhaltung der Beförderungskapazität 0,7 Pfennig anteilig anzulasten (10,— DM geteilt durch 1440).

Insgesamt werden 144 000 Gesprächsminuten ($100 \text{ Sprechwege} \times 24 \text{ Stunden} \times 60 \text{ Minuten}$) angeboten und nachgefragt. Da jede Minute mit 0,7 Pfennig langfristiger Grenzkosten anteilig belastet wird, werden insgesamt 1 000 DM/Tag ($0,007 \times 144 000$) für die Bereitstellung der 100 Sprechwege verrechnet. Dieser Betrag entspricht genau den Gesamtkosten der Kapazitätsvorhaltung von 1 000 DM/Tag ($100 \text{ Sprechwege} \times 10 \text{ DM}$). Die Verrechnung der Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung führt zu einer vollen Deckung der Gesamtkosten für die Bereitstellung der Beförderungskapazität.

Fall 2:

Die Annahmen im Fall 1 werden aufrecht erhalten. Aber in der Zeit von 10,30 bis 12,30 Uhr werden insgesamt 2 400 Gespräche mit

einer durchschnittlichen Gesprächsdauer von 5 Minuten mehr nachgefragt. Diese Gespräche verteilen sich so über die Zeit von 10,30 bis 12,30 Uhr, daß 100 neue Sprechwege geschaltet werden müssen, damit der Verkehr abgewickelt werden kann. Die Post muß die Beförderungskapazität von 100 auf 200 Sprechwege erweitern. Die Grenzeinheit der Kapazität wird aber nur während der zweistündigen Spitzennachfrage benötigt.

Die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung von 10 DM sind nun über zwei Stunden (120 Gesprächsminuten) zu verteilen. Die anteiligen Grenzkosten jeder Gesprächsminute in der Zeit von 10,30 bis 12,30 Uhr betragen 8,35 Pfennig. Während der übrigen 22 Stunden des Tages wird nur ein Teil der Kapazität gebraucht. In dieser Zeit sind die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung gleich Null.

Während der Zeit der Spitzennachfrage werden insgesamt 24 000 Gesprächsminuten ($2 \text{ Stunden} \times 60 \text{ Minuten} \times 200 \text{ Sprechwege}$) angeboten und nachgefragt. Da jede Gesprächsminute mit 8,35 Pfennig belastet ist, werden 2 000 DM/Tag für die Vorhaltung der 200 Sprechwege verrechnet. Dieser Betrag entspricht wieder genau den Gesamtkosten der Kapazitätsvorhaltung von 2 000 DM/Tag ($200 \text{ Sprechwege} \times 10 \text{ DM}$).¹

Wie die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung verrechnet werden, wird wesentlich dadurch mitbestimmt, welche Zeit als Zeit der Spitzennachfrage angesehen wird. Davidson gibt Beispiele, wie diese praktische Frage zufriedenstellend für Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen gelöst werden kann.²

Ein solcher an den kurzfristigen und langfristigen Grenzkosten orientierter Tarif trägt dazu bei, daß die für die Abwicklung des Spitzenverkehrs bemessene Beförderungskapazität während der verkehrsstillen Stunden besser ausgenutzt wird, da der niedrigere Preis während der verkehrsstillen Stunden eine höhere Nachfrage auslöst. Doch ist die ausschließliche Kalkulation nach den kurzfristigen Grenzkosten nur so lange richtig, wie die nachgefragten Leistungen von der ohnehin vorhandenen Beförderungskapazität bewältigt werden können.³ Werden auf Grund des niedrigen Preises so große Nachfragesteigerungen hervorgerufen, daß die Ka-

¹ Vergleiche hierzu die Beispiele, die Davidson für die Verrechnung der Kapazitätskosten bei Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen anführt. Davidson, Ralph Kirby, a.a.O., S. 112 ff.

² Davidson, Ralph Kirby, a.a.O., S. 184 ff.

³ Die Kalkulation nach den kurzfristigen Grenzkosten ist beispielsweise richtig, wenn während der verkehrsstillen Zeit die Nachfrage N_3 gegeben ist. Siehe Abbildung 3b, S. 65. Unter der Annahme, daß die kurzfristigen Grenzkosten gleich Null sind, muß auch der Preis für die Befriedigung dieser Nachfrage gleich Null sein. Werden die Leistungen ohne

pazität nicht mehr zur Befriedigung der Nachfrage ausreicht, entfallen die Voraussetzungen für eine ausschließliche Orientierung der Preise an den kurzfristigen Grenzkosten.¹ Der Preis muß über die kurzfristigen Grenzkosten erhöht werden, damit die nachgefragte Leistungsmenge so weit eingeschränkt wird, daß die Beförderungskapazität zur Befriedigung der Nachfrage ausreicht.²

Das Unternehmen erzielt dann einen Stückgewinn in Höhe der Differenz zwischen dem Preis und den kurzfristigen Grenzkosten, da bisher die Grenzkosten der Kapazitätsvorrhaltung allein den während der Zeit der Verkehrsspitze nachgefragten Leistungen zugerechnet wurden.³

Denkt man sich die geschilderte Angebotslage bei Wettbewerb, so würden die Wettbewerber die Gewinne zum Anlaß nehmen, ihre Beförderungskapazitäten auszuweiten.⁴ Der Preis, der während der Zeit der Verkehrsspitze gilt, würde unter dem Druck des Wettbewerbs sinken, da nur dann die neugeschaffenen Kapazitäten voll ausgelastet werden könnten. Der Preis wäre dann niedriger als die langfristigen Grenzkosten.⁵ Aber auch der Preis für die in der verkehrsschwachen Zeit nachgefragten Leistungen würde fallen, da auch hier durch den Wettbewerb der Anbieter der Preis solange gedrückt würde, bis die Kapazität voll ausge-

Entgelt abgegeben, so wird die Leistungsmenge OL nachgefragt. Diese Leistungsmenge kann mit der vorhandenen Kapazität OA ausgebracht werden. Die von dem Unternehmen bereitgestellte Kapazität OA wird von der Nachfrage N_1 während der Zeit der Verkehrsspitze und den langfristigen Grenzkosten bestimmt. Siehe Abbildung 3a, S. 65. Die Kapazität OA ist so bemessen, daß die Nachfrage zu dem Preis p_1 , der gleich den langfristigen Grenzkosten ist, befriedigt werden kann.

¹ Ist die Nachfrage N_2 während der verkehrsstillen Stunden gegeben (siehe Abbildung 3b, S. 65), so würde, wenn die kurzfristigen Grenzkosten gleich Null sind und die Leistungen deshalb umsonst abgegeben würden, die Leistungsmenge OM nachgefragt. Die vorgehaltene Beförderungskapazität OA reicht nicht aus, die Nachfrage zu befriedigen.

² Der Anbieter würde den Preis p_3 fordern, zu dem er die Leistungsmenge OA absetzen kann. Siehe Abbildung 3b, S. 65.

³ Der Stückgewinn wäre gleich AH, der Gesamtgewinn gleich OA H I. Siehe Abbildung 3b, S. 65.

⁴ Es wird angenommen, daß die Kapazität von OA auf OB erweitert wird. Siehe Abbildung 3a und 3b, S. 65.

⁵ Damit die von OA und OE vergrößerte Kapazität voll ausgenutzt werden kann, muß der Preis p_2 gefordert werden. Siehe Abbildung 3a, S. 65. Von den langfristigen Grenzkosten BC wird beim Preis p_2 (gleich BD) ein Teil in Höhe von DC nicht mehr gedeckt.

lastet ist.¹ Ein Gleichgewicht würde sich bei dieser Angebots- und Nachfragesituation über eine Veränderung der Preise und eine Veränderung der Beförderungskapazitäten einspielen. Die Wettbewerber hätten nur dann keine Veranlassung mehr, die Preise und Beförderungskapazitäten zu ändern, wenn kein Gewinn mehr erzielt würde, aber auch kein Verlust hingenommen werden müßte. Dies wäre dann der Fall, wenn bei einer bestimmten Kapazität die Preise so gestaffelt wären, daß der Teil der langfristigen Grenzkosten, der nicht mehr von dem während der Zeit der Verkehrsspitze geltenden Preis erstattet wird, seine Deckung noch in dem Preis findet, der für die in der verkehrsschwachen Zeit nachgefragten Leistungen gilt.² Die Kosten für die Bereitstellung der Kapazitäten würden dann nicht mehr allein den Leistungen zugerechnet, die in den verkehrsschwachen Zeiten erstellt werden, sondern ein Teil der Kapazitätskosten würde im Preis der in den verkehrsschwachen Zeiten nachgefragten Leistungen vergütet. Verschiedene Preise blieben für die Zeit der Verkehrsspitze und für die verkehrsschwache Zeit bestehen. Die Höhe des Preisunterschiedes hinge vom Verlauf der Nachfragekurven für die beiden Zeiten ab. Nur die Gesamtkosten würden gedeckt, Gewinne könnten bei Wettbewerb nicht erzielt werden. Die Beförderungskapazität wäre stets voll ausgelastet.

Diese Gleichgewichtsbedingungen muß auch ein Monopolist erfüllen, der deshalb die Preise für die in den verkehrsschwachen Zeiten nachgefragten Leistungen nicht ausschließlich nach den kurzfristigen Grenzkosten kalkulieren kann, da sonst seine Beförderungskapazität zur Befriedigung der Nachfrage nicht ausreichen würde. Er muß, wenn er eine fiktive Wettbewerbspreisstellung verwirklichen will, die Preise

¹ Der Preis sinkt von p_3 auf p_4 . Siehe Abbildung 3b, S. 65.

² Die Kapazität muß solange verändert werden, bis CD (Abbildung 3a, S. 65) gleich GB (Abbildung 3b) wird. Da angenommen wurde, daß keine kurzfristigen Grenzkosten vorhanden sind, trägt jede Leistung in der verkehrsschwachen Zeit in Höhe GB zur Deckung der Kapazitätskosten bei. Zur Deckung der Gesamtkosten OBCF (Abbildung 3a) werden in der Zeit der Verkehrsspitze Einnahmen in Höhe von OBDE erzielt. Ungedeckt bleiben Kosten in Höhe von EDCF. Dieser noch nicht vergütete Teil der Gesamtkosten wird genau von den Einnahmen während der verkehrstillen Stunden OBGK (Abbildung 3b) ersetzt. OBGK ist gleich EDCF, da ED gleich OB und bei Gleichgewicht BG gleich DC ist.

Abbildung 3a

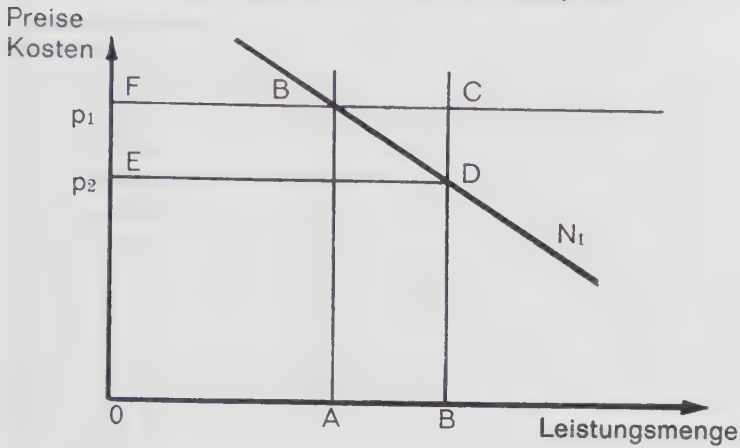
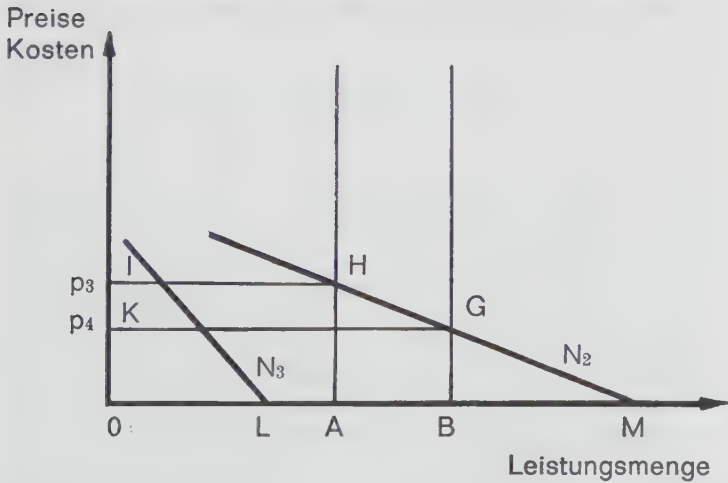
Nachfrage während der Zeit der Verkehrsspitze

Abbildung 3b

Nachfrage während der verkehrsschwachen Zeiten $N_1; N_2; N_3$ Nachfrage p Preise

OF langfristige Grenzkosten

OA technische Kapazitätsgrenze

OB technische Kapazitätsgrenze nach
Erweiterung der Beförderungskapazitäten

so festsetzen, daß nur die Gesamtkosten gedeckt werden und die Beförderungskapazität stets voll ausgelastet ist.¹

Die Kosten für die Bereitstellung von Beförderungskapazitäten im Brief- und Fernsprechverkehr werden je nach der Verkehrsrelation oder dem Verkehrsgebiet sehr verschieden sein. Gebirgige Gegenden, weit auseinanderliegende Ortschaften, schlechte Straßenverhältnisse, die Zahl der gewünschten Dienstleistungen können der Grund dafür sein, daß für die Vorhaltung der Beförderungskapazitäten auf bestimmten Linien mehr aufgewandt werden muß als für andere Kapazitäten mit einer gleichen Mengenleistung. Die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung sind deshalb keine einheitliche Größe für einen ganzen Dienstzweig, sondern variieren je nach der Verkehrsrelation oder dem Verkehrsgebiet. Der Wettbewerbsanbieter wird deshalb versuchen, diese unterschiedlichen Grenzkosten auch in entsprechenden Preisstaffelungen zum Ausdruck zu bringen.²

Für den Fernsprechverkehr ist noch eine Besonderheit zu erwähnen, die bei der Bestimmung der langfristigen Grenzkosten zu berücksichtigen ist. Jeder neue Hauptanschluß verursacht der Post fixe Kosten für die Installation der technischen Einrichtungen und Leitungen, die für den Anschluß des Teilnehmers an das allgemeine Fernsprechnetzw nötig sind. Die „Grenzkosten des Anschlusses“ sind die Kosten, die

¹ Der Einfachheit halber ist hier mit zwei Nachfragegruppen operiert worden, nämlich mit der Spitzennachfrage und der Nachfrage während der übrigen Zeit. Die Spitzennachfragegruppe war dabei diejenige, bei der der Preis bei voller Kapazitätsauslastung am höchsten ist. Hierbei taucht die Frage der Abgrenzung dieser Zeiten auf. Prinzipiell ist eine Unterteilung der Gesamtzeit in eine sehr große Anzahl von Teilzeiten mit jeweils anderen Preisen denkbar. Die Fernsprecheleistungen würden dann sozusagen „in fortlaufender Notierung“ angeboten, wobei der Preis sich im Extrem von Minute zu Minute ändern könnte. Zweckmäßigkeitserwägungen werden dazu veranlassen, sich auf eine geringere Anzahl von Teilzeiten zu beschränken, wobei deren Preise pro Gesprächsminute mit dem Ziel der möglichst dauernden Kapazitätsauslastung während jeder dieser Teilzeiten zu setzen wären, ohne daß sich während einer dieser Zeiten „Warteschlangen“ bilden.

Eine weitere Vereinfachung ließ sich nicht vermeiden: Es wurde unterstellt, daß eine Erweiterung der Kapazität in kleinen Schritten möglich sei. Daß dies in der Realität nicht zutreffen braucht, liegt auf der Hand. Dadurch ändert sich allerdings am Wesen und an der grundsätzlichen Richtigkeit des hier abgeleiteten Ergebnisses nichts.

² Siehe hierzu S. 83 ff., S. 101 ff. und S. 136 f.

der Post beim Anschluß eines neuen Teilnehmers entstehen; sie müssen dem Teilnehmer, der sie verursacht, bei einem kostenorientierten Wettbewerbstarif als Teil der langfristigen Grenzkosten zugerechnet werden.¹

Die auf die geschilderte Weise bestimmten langfristigen Grenzkosten sollen als Grundlage für das Kostenschema dienen, dessen Zweck es ist, die fiktiven Wettbewerbspreise der Post in ihren Monopolbereichen zu finden. Ein an der Höhe der langfristigen Grenzkosten orientierter Tarif kann aber nur dann dauernd aufrechterhalten werden, wenn die Gesamtkosten gedeckt werden. Nun nehmen manche Autoren in ihren Arbeiten an, daß die Post mit sinkenden Grenzkosten oder doch gleichbleibenden Grenzkosten produziere und daß die vollen Stückkosten wesentlich höher als die Grenzkosten seien.¹ Unausgesprochen liegt diesen Darlegungen aber eine kurzfristige Grenzkostenanalyse zugrunde, die als Grundlage für eine Tarifbildung ohne Diskriminierungen nicht geeignet ist.

Orientiert man aber die Preise an den langfristigen Grenzkosten und wurde richtig geplant, müssen die gesamten Kosten gedeckt werden. Der Grund hierfür liegt darin, daß praktisch keine fixen Kosten mehr vorhanden sind.³ Die – bei kurzfristiger Bestimmung der Grenzkosten – festen Kosten für die Bereitstellung der Anlagen sind bei langfristiger Betrachtung variabel und werden als Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung berücksichtigt. Die langfristigen Grenzkosten sind deshalb gleich den Durchschnittskosten.⁴

¹ Siehe hierzu S. 127 ff. Davidson bezeichnet solche Kosten als *customer or consumer costs*. Davidson, Ralph Kirby, a.a.O., S. 62 f.

² Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 94; Balzer, Ernst, Die Grenzkosten, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 4. Jahrgang (1952), S. 57 ff.; Fricke, Werner, a.a.O., S. 39 ff.; Spranger, Peter-Henning, Theorie des Nachrichtenverkehrs als Grundlage für die Beurteilung von Integrationsmaßnahmen einer Europäischen Postunion, Band 3 der Schriftenreihe des Verkehrswissenschaftlichen Seminars der Universität Hamburg, Berlin 1961, S. 65 f.

³ Lediglich die Kosten für einige zentrale Verwaltungsstellen werden bei der langfristigen Grenzkostenbetrachtung nicht erfaßt, da die Höhe dieser Kosten in keinen direkten Zusammenhang mit der Zahl der erstellten Dienstleistungen gebracht werden kann. Doch dürften diese Kosten im Verhältnis zu den Gesamtkosten verschwindend klein sein.

⁴ Nur wenn für den Betrieb unteilbare Produktionseinheiten unterstellt werden, ist es möglich, daß auch die langfristigen Grenzkosten immer kleiner als die Durchschnittskosten sind. Siehe hierzu Davidson,

2. Erste Methode: Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes

Die erste Methode der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung besteht darin, daß der Preis für gleichartige Leistungen den bestimmenden kurzfristigen oder langfristigen Grenzkosten nicht folgt; der gesamte Tarif weicht dann von dem Kostengefüge ab. Die Anwendung dieser Technik setzt voraus, daß die Leistungen in ihren Kosten deutlich unterschieden und diese Kostenunterschiede im Aufbau des Tarifes auch berücksichtigt werden können.

Die Post bietet zahlreiche in den Kosten verschiedene Dienste auf dem Markt an, beispielsweise die Übermittlung schriftlicher Nachrichten als Brief, Telegramm oder Fernschreiben. Innerhalb einer Dienstleistungsart, zum Beispiel der Briefsendungen, unterschieden sich die langfristigen Grenzkosten für die einzelnen Leistungen wieder beträchtlich. Allein über 27 900 Ämter und Amtsstellen sind an der Abwicklung des Briefverkehrs beteiligt.¹ Je nach der Verkehrsrelation, der Tages- und Jahreszeit weichen die Beförderungskosten eines einzelnen Briefes unter Umständen weit voneinander ab. Von homogenen Leistungen – etwa „einer Briefbeförderung“ – kann unter diesen Umständen keine Rede sein. Wollte man aber alle diese Kostenunterschiede in den Einzelpreisen berücksichtigen, so würde das zu einem ganz und gar unübersichtlichen, sehr komplizierten Tarif führen. Auch verursachte der jedem Kostenunterschied Rechnung tragende Tarif wegen der Kontrollen und des feineren Preissystems hohe Kosten, die die Vorteile des differenzierten Tarifes zunichte machten. Deshalb muß der Aufbau des Tarifes vereinfacht werden. Dies geschieht, indem man die in den Kosten unterscheidbaren Leistungen so in Gruppen zusammenfaßt, daß die Vorteile der Gruppenbildung die

Ralph Kirby, a.a.O., S. 72 ff. Diese Annahme trifft für die Deutsche Bundespost aber nicht zu, da der Ausbau der Beförderungseinrichtungen auf den einzelnen Verkehrsrelationen in weitem Maß dem tatsächlichen Verkehrsanfall angepaßt werden kann.

¹ Vergleiche Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost einschließlich der Landespostdirektion Berlin über das Rechnungsjahr 1961, herausgegeben und bearbeitet vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (1962), S. 18.

Nachteile überwiegend.¹ Die Preise für diese Leistungsgruppen, die zunächst auf die unterscheidbaren Kosten keine Rücksicht zu nehmen scheinen, entsprechen deshalb doch dem Kostengefüge des Unternehmens.

Für die Post ergibt sich eine solche Zusammenfassung der Leistungen in Gruppen zwingend aus ihrem Charakter als Vielproduktunternehmen. So werden Leistungsgruppen nach folgenden Kriterien gebildet: der Entfernung, dem Gewicht, der Tageszeit der Inanspruchnahme, der Dauer und Häufigkeit der Beanspruchung von Posteinrichtungen sowie nach bestimmten Merkmalen, die in der Benutzungsordnung festgelegt sind.

Die Zusammenfassung mehrerer an sich verschiedener Leistungen zu einer Tarifposition ist also noch keine gemeinwirtschaftliche Maßnahme; sie ist es nur dann, wenn sie auf die Kosten keine Rücksicht nimmt. Dies ist auf doppelte Weise möglich: Entweder werden besondere Gruppen nicht gebildet, für die sich nach der erstellten Leistungsmenge und den Kostenunterschieden eine eigene Abgrenzung gelohnt hätte, oder es gibt zwar die richtig abgegrenzten Gruppen, doch bleiben die Preise für die Tarifpositionen in ihrer Höhe hinter den kurzfristigen oder langfristigen Grenzkosten zurück.

Oft heißt es, daß einfache, stetige, klare und einheitliche Verkehrspreise Zeichen einer gemeinnützigen Tarifgestaltung seien.² Überschaubare und geordnete Preise sind aber durchaus auch das Ziel erwerbswirtschaftlich orientierter Preispolitik. Nur wenn im Hinblick auf die Gemeinwirtschaftlichkeit bewußt auf besondere Tarifpositionen verzichtet wurde, die für einen Wettbewerbsanbieter sinnvoll gewesen wären, kann der einfache und klare Tarif als Interventionspreis bezeichnet werden.

¹ Näheres kann die Wissenschaft bis heute über die formelle Tarifbildung nicht sagen, was „über den Gemeinplatz, daß die Vorteile jeder Generalisierung eben größer sein müssen als ihre Nachteile, wesentlich hinausginge“. Niehans, Jürg, Preistheoretischer Leitfaden für Verkehrswissenschaftler, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 11. Jahrgang (1956), S. 314.

² So zum Beispiel bei Hellmuth, H., a.a.O., S. 379 f., und Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 45 und 190 ff.

3. Zweite Methode: Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung

Die zweite Technik der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung orientiert sich an der Nachfrageseite. Der monopolistische Anbieter, der seinen Gewinn maximieren will, wird versuchen, die Nachfrager nach gleich kostspieligen Leistungen in Gruppen gleicher oder zumindest ähnlicher Preisempfindlichkeit zusammenzufassen. Je nach der Preiselastizität der Nachfrage auf den einzelnen Teilmärkten setzt er dann die Preise für die gleiche Leistung verschieden hoch fest, und zwar so, daß sie auf den preisempfindlichen Märkten niedriger liegen als auf den preisunempfindlichen.¹

Neben dieser erwerbswirtschaftlichen gibt es noch eine gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung. Die Merkmale, nach denen die Teilmärkte abgegrenzt und die Preise abgestuft werden, richten sich dann nach den angestrebten Zielen, nicht nach der Preisempfindlichkeit der Nachfrage.

Bei der Deutschen Bundespost werden für Leistungen, die gleich kostspielig sind und bei denen daher von den Kosten der Leistungserstellung aus gesehen kein Grund besteht, im Tarif besondere Gruppen vorzusehen, Teilmärkte nach folgenden Kriterien gebildet:

- nach bestimmten Benutzergruppen (Arbeiter, Schüler, Kinder, Blinde);
- nach einzelnen Wirtschaftszweigen, denen die Benutzer zuzurechnen sind (Buchhandel, Verlage, Zeitschriftengroßhandel);
- nach den äußeren Merkmalen der Sendungen (beispielsweise Drucksachen, Warenproben);
- nach bestimmten Gebieten (beispielsweise Berlin).

Sicher werden auf diesen Teilmärkten oft Nachfrager mit einer gleichen oder ähnlichen Preisempfindlichkeit erfaßt,

¹ Drei Voraussetzungen müssen für die Wirksamkeit einer erwerbswirtschaftlichen Preisdifferenzierung erfüllt sein:

1. Der Markt muß nach Kriterien, die es gestatten, Nachfrager gleicher Preiselastizität zusammenzufassen, in Teilmärkte aufgespalten werden können.
2. Die Nachfrageelastizitäten auf den Teilmärkten müssen sich deutlich unterscheiden.
3. Die Kosten der Markttrennung dürfen die Vorteile nicht überwiegen. Siehe hierzu Stigler, George J., a.a.O., S. 215 f.

weil beispielsweise für die Verwirklichung eines bestimmten Zieles ein gleichartiger Personenkreis gefördert werden soll. Deckt sich die Abgrenzung des Teilmarktes mit derjenigen Abgrenzung, die bei ausschließlich erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung zweckmäßig wäre, dann muß für diesen Teilmarkt geprüft werden, ob der festgesetzte Preis zu einer Gewinneinbuße oder Gewinnerhöhung führt. Nur wenn durch die Bedienung dieses Teilmarktes der Gesamtgewinn vermindert oder der Gesamtverlust erhöht wird, sind die Voraussetzungen für einen gemeinwirtschaftlichen Tarif gegeben.

Eine monopolistische Marktform ist für die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung nicht erforderlich: Wettbewerber werden zu dem Interventionspreis auf dem Teilmarkt nicht konkurrieren, es sei denn, sie könnten trotz der Gewinnschmälerungen oder Verluste des „gemeinwirtschaftlichen Anbieters“ einen für sie rentablen Preis erzielen.¹ Intern muß der gemeinwirtschaftliche Anbieter die Aufgabe lösen, diesen Teilmarkt von seinen anderen Märkten zu trennen, damit ein unerwünschtes Abwandern von Nachfragern verhindert wird.

4. Die Anwendung der Methoden der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung und die Tarifsenkung

Manche Autoren bezeichnen alle Maßnahmen, die das Tarifniveau senken und zu einer allgemeinen Absatzsteigerung führen, als grundsätzlich gute, stets vertretbare Techniken der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung.² Läuft die Anwendung dieser Maßnahmen darauf hinaus, hohe Monopolrenten abzubauen und die Preise in Richtung der fiktiven Wettbewerbspreise zu senken, so drückt sich darin jedoch nur ein wettbewerbsgemäßes Verhalten aus. Gemeinwirtschaftliche Motive liegen diesem Verhalten nicht zugrunde.

Darüber hinaus ist es möglich, auf Leistungs- und Knapp-

¹ In diesem Fall kann von einem „gemeinwirtschaftlichen Tarif“ gar keine Rede sein. Die „Interventionspreise“ liegen nicht niedriger als die Wettbewerbspreise.

² Vergleiche Hellmuth, H., a.a.O., S. 348, Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 77 und S. 99 f.

heitsgewinne zu verzichten, die bei einem wettbewerbsgemäßen Verhalten entstehen würden; die fiktiven Wettbewerbspreise werden dann bei gleichzeitiger Produktionsausdehnung unterschritten. Doch auch in diesem Fall verhält sich die Post auf lange Sicht wie ein Wettbewerber. Als Nachteil des fiktiven Wettbewerbspreises eines Monopolisten war schon früher dargelegt worden, daß der Als-ob-Wettbewerbspreis starr ist und nicht – wie der Preis, der unter tatsächlicher Konkurrenz sich bildet – zu den Durchschnittskosten tendiert.¹ Dieser Nachteil wird dann aufgehoben, wenn die Post Leistungs- und Knappheitsgewinne zum Anlaß nimmt, die Produktion auszuweiten und die Preise zu senken. Doch sollte während der Zeit, in der die Beförderungskapazitäten erweitert werden, nicht darauf verzichtet werden, die Preise so hoch festzusetzen, daß die Leistungs- und Knappheitsgewinne auch tatsächlich erzielt werden. Eine Finanzierung der Investitionen über den Preis ist, wenn die Marktlage es ohne eine monopolistische Ausbeutung gestattet, durchaus erwünscht.

Die bisher erläuterten Maßnahmen für eine Tarifsenkung lassen sich gültig aus einem richtigen Wettbewerbsverhalten erklären. Anders ist es jedoch, wenn die Deutsche Bundespost ihre Tarife nach dem Prinzip der bestmöglichen Versorgung oder auf der Grundlage einer an erwerbswirtschaftlichen Motiven orientierten Preisdifferenzierung aufstellen würde. Diese beiden Methoden der Preisbildung, die eng miteinander verwandt sind und oft nicht klar auseinandergehalten werden, spielen in der Diskussion über die Preisbildung für die Leistungen der Deutschen Bundespost eine große Rolle. Ihre Anwendung gilt in der Regel als wünschenswert. Deshalb soll im folgenden geprüft werden, wie diese Prinzipien unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen sind.

Will man das Prinzip der bestmöglichen Versorgung oder – was identisch ist – eine Preispolitik der Gesamtkostendeckung eines Bedarfsdeckungsmonopolisten² verwirklichen,

¹ Siehe S. 24.

² Vergleiche Casper, Karl, Zur Preistheorie des Bedarfsdeckungsmonopols, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band VII (1936), S. 214 ff., und Fricke, Werner, a.a.O., S. 91 ff.

so wird der Markt für eine gleich kostspielige Leistung in mehrere Teilmärkte aufgespalten. Die Abgrenzungskriterien für die einzelnen Teilmärkte werden jeweils so gewählt, daß immer Nachfrager mit einer gleichen oder ähnlichen Nachfrageelastizität zusammengefaßt werden, die Preiselastizitäten der Nachfrage auf den einzelnen Teilmärkten sich aber deutlich unterscheiden. Die Teilmärkte mit einer preisunelastischen Nachfrage werden mit Hilfe hoher Preise gewinnmonopolistisch ausgebeutet. Trotz hoher Monopolpreise wird die Nachfragemenge wegen der preisunelastischen Nachfrage kaum eingeschränkt. Die Monopolgewinne werden nun dafür eingesetzt, die Preise auf den preiselastischen Märkten zu subventionieren. Deshalb ist es nicht einmal nötig, daß diese Preise die kurzfristigen Grenzkosten decken. Da die Nachfrage auf den preiselastischen Teilmärkten mit sinkendem Preis stark zunimmt, wird insgesamt eine wesentlich größere Leistungsmenge erstellt als bei einem Durchschnittskostenpreis. Das Unternehmen aber deckt nach wie vor seine Gesamtkosten. Diese Preispolitik wird aus sozialen Motiven als wünschenswert erachtet, da unterstellt wird, daß die minderbemittelten Bevölkerungskreise stets auf den preiselastischen Märkten nachfragen.

Die Begründung, warum eine an erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte Preisdifferenzierung stets vorteilhaft sei, ist komplizierter. Die Post erstelle ihre Leistungen im Brief- und Fernspreverkehr mit fallenden Grenz- und Durchschnittskosten, wenn die Leistungsmenge steige. Deshalb müsse alles getan werden, damit die Beförderungseinrichtungen voll ausgelastet würden. „Denn um so geringer wird der auf die einzelne Leistung entfallende Anteil der allgemeinen Kosten und um so niedriger kann daher das Niveau der Gesamtheit der Tarife gehalten werden.“ Es lohne sich schon, wenn „durch die Gebühren für bestimmte Leistungen nur die Sonderkosten und ein bestimmter Anteil der allgemeinen Kosten gedeckt werden, ohne daß sie die Höhe der gesamten Selbstkosten erreichen.“¹ Ein solches niedriges Tarifniveau könne dadurch erreicht werden, daß eine weitgehende Preisdifferenzierung erlaubt werde. Betriebswirt-

¹ Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 77.

schaftliche und volkswirtschaftliche Interessen schlossen sich keineswegs aus. „Im Gegenteil, die Preisdifferenzierung eines monopolistischen Verkehrsbetriebes mit hohen fixen Kosten führt zu einem größeren Absatz an Leistungseinheiten zu niedrigeren Preisen, stellt also der Volkswirtschaft eine umfangreichere und billigere Verkehrsbedienung zur Verfügung, als wenn er seine Leistungen zu Kostenpreisen abgeben würde.“¹ Differenzierte Preise sind nach diesen Meinungen durchaus erwünscht, da sie zu einer besseren Versorgung bei einem niedrigeren Tarifniveau führen.²

Damit diese „günstigen Folgen“ der Preisdifferenzierung eintreten, müssen für die Preisempfindlichkeit der Nachfrage und den Verlauf der Grenzkosten komplizierte Voraussetzungen erfüllt sein.³ Robinson meint, daß diese Voraussetzungen auf der Angebots- und Nachfrageseite in der Regel für eine absatzsteigernde Wirkung der differenzierten Preise gegeben seien.⁴ Doch warnt Machlup davor, die Bedeutung und Häufigkeit dieser Fälle zu überschätzen.⁵

Die Autoren, die die Anwendung des Prinzips der bestmöglichen Versorgung und der Preisdifferenzierung statt der Orientierung der Preise an den Kosten befürworten, grün-

¹ Predöhl, Andreas, a.a.O., S. 234.

² Es sind sogar Angebots- und Nachfrageverhältnisse nachzuweisen, bei denen allein ein Monopolist, der seine Preise differenziert, seine Gesamtkosten decken kann. (Siehe Robinson, Joan, a.a.O., S. 203 f.) Bei einem Verzicht auf Preisdifferenzierung und staatlich subventionierte Tarife fiel das Angebot zur Befriedigung bestimmter Bedürfnisse ganz aus.

³ „It is possible to establish the fact that total output under discrimination will be greater or less than under simple monopoly according as the more elastic of the demand curves in the separate markets is more or less concave than the less elastic demand curve; and that the total output will be the same if the demand curves are straight lines, or indeed in any other case in which the concavities are equal.“ Robinson, Joan, a.a.O., S. 190. „Moreover, if marginal cost is falling, an increase in output due to discrimination will be enhanced; and if marginal costs are rising, a decrease in output will be enhanced. If the increase in output due to price-discrimination is sufficiently rapidly, the effect of discrimination may be to lower the price in both markets.“ Robinson, Joan, a.a.O., S. 195. Vergleiche auch Predöhl, Andreas, a.a.O., S. 234 f.

⁴ „The above analysis suggest that on the whole it is more likely that the introduction of price discrimination will increase output than it will reduce it.“ Robinson, Joan, a.a.O., S. 201.

⁵ „One must not assume, however, that this is a frequent case although much is made of it even where it cannot possibly apply.“ Machlup, Fritz, *The Political Economy of Monopoly*, Baltimore 1952, S. 162.

den ihre Ansicht gewöhnlich auf einem Vergleich der ausgebrachten Leistungsmengen. Verglichen wird die Leistungsmenge, die bei einem Preis in der Höhe der Durchschnittskosten erstellt wird, mit der Leistungsmenge, die mit differenzierten Preisen abgesetzt werden kann. Dabei wird eine bestimmte Kapazität als gegeben angenommen.

Dieser Vergleich der Leistungsmengen ist nicht stichhaltig, da er auf einer falschen Vorstellung von einem kostenorientierten Tarif für die Leistungen der Post beruht. Einen Durchschnittskostenpreis, der für alle Leistungen gleich ist, gibt es bei richtiger Zurechnung der Kosten für die Bereitstellung der Beförderungskapazitäten nämlich nicht. Wie bei der Darstellung des kostenorientierten Wettbewerbstarifes gezeigt wurde, müssen nur die Leistungen, die während der Zeit der Nachfragespitze angeboten werden, die langfristigen Grenzkosten (kurzfristige Grenzkosten und Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung) tragen.¹ Die Preise für alle anderen Leistungen dürfen allein nach den niedrigen kurzfristigen Grenzkosten kalkuliert werden. Ein solcher kostenorientierter Tarif trägt dazu bei, daß die für die Abwicklung des Spitzenverkehrs bemessenen Beförderungskapazitäten während der verkehrsstillen Stunden besser ausgenutzt werden, da der niedrigere Preis während der verkehrsstillen Stunden eine höhere Nachfrage auslöst. Sollte die Nachfragesteigerung jedoch so hoch sein, daß die Höhe der Spitzennachfrage erreicht und überschritten wird, müssen die Preise so festgesetzt werden, daß die Gesamtkosten gedeckt werden und die Beförderungskapazität immer voll ausgelastet ist. Die Voraussetzungen für eine ausschließliche Kalkulation nach den kurzfristigen Grenzkosten sind nur dann gegeben, wenn freie Kapazitätsreserven vorhanden sind. Soweit bei diesem Sachverhalt eine Produktionsausweitung mit Hilfe differenzierter Preise angenommen wird, liegt einfach eine falsche Vorstellung von einem kostenorientierten Tarif vor. Die Preisunterschiede für die nachgefragten Leistungen während der Zeit der Nachfragespitze und der verkehrsstillen Stunden beruhen auf Kostenunterschieden. Differenzierte Preise setzen aber gleich kostspielige Leistungen voraus.

¹ Siehe S. 62 ff.

Wenn aber differenzierte Preise zu einer Ausweitung der Nachfrage während der Verkehrsspitze führen, müssen größere Beförderungskapazitäten für die Befriedigung der Nachfrage bereitgestellt werden. Einem Vergleich der Ausbringungsmengen bei Kostenpreisen und differenzierten Preisen ist die Grundlage entzogen, denn die von der Post bereitgestellten Beförderungskapazitäten sind kleiner, wenn sie Kostenpreise statt differenzierter Preise fordert. Die Frage, ob differenzierte Preise wünschenswert sind, kann nicht mit einem Hinweis auf die größere Leistungsmenge beantwortet werden, sondern muß danach beurteilt werden, wie die in der Volkswirtschaft vorhandenen Produktivkräfte verteilt werden.¹ Für die Erweiterung der Beförderungskapazitäten werden jetzt Produktionsmittel eingesetzt, deren bewertete Grenzprodukte bei einem Grenzkostenpreis nicht mehr ersetzt würden. Es werden „Produktionsmittel für die Herstellung von Gütern verwendet, deren Kosten der Markt nicht mehr ersetzt. Die Produktion dieser Ware bedeutet einen Verstoß gegen die Rangordnung der Bedürfnisse und eine Fehlleitung der Produktionsmittel, da sie wichtigeren Verwendungen entzogen werden. Das Prinzip der volkswirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit ist also in einem solchen Falle nicht gewahrt.“²

Wegen der Desorientierung der Märkte läßt sich unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten von vornherein kein allgemeingültiges Urteil darüber fällen, ob das Handeln nach den Prinzipien der bestmöglichen Versorgung oder das Fordern differenzierter Preise immer zum Vorteil der Gemeinschaft geschieht. Es wäre jedenfalls irrig, allein von einem höheren Verkehrsumfang stets auf einen höheren volkswirtschaftlichen Nutzen zu schließen, selbst wenn insgesamt die Kosten gedeckt werden. Es muß vielmehr in jedem Einzelfall geprüft werden, welches bestimmte Ziel mit den Preisen, die von einem kostenorientierten Tarif abweichen, verfolgt und erreicht wird.

¹ Vergleiche Davidson, Ralph Kirby, a.a.O., S. 148 f.

² Gutenberg, Erich, Grundlagen der Betriebswirtschaftlehre, Erster Band, Die Produktion, 6. Auflage, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1961, S. 349.

ZWEITER TEIL

Die Anwendungsmöglichkeiten und Wirkungen der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung

Das Preisgerüst des Unternehmens bei Wettbewerb dient als Kriterium dafür, zu entscheiden, ob Interventionspreise vorliegen. Nur durch einen Vergleich des tatsächlichen Tarifaufbaues mit einem gedachten wettbewerbswirtschaftlichen Tarifaufbau ist deshalb bei einer konkreten Untersuchung der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung zu erkennen, ob ein Gewinnverzicht oder Verlust in Kauf genommen wird. Allerdings ist nicht jeder Preis unter dem Wettbewerbspreis ein Interventionspreis; er kann zum Beispiel auch ein Kampfpreis im Oligopol oder einer der differenzierten Preise eines Monopolisten sein. Deshalb muß zusätzlich bei gemeinwirtschaftlichen Preisen geprüft werden, ob nicht solche Gründe für die zu niedrigen Preise unterhalb des Wettbewerbspreises maßgebend sind.

Das wettbewerbs- und erwerbswirtschaftliche Verhalten eines Anbieters richtet sich nach den Bedingungen, unter denen er seine Produkte auf den Markt bringt: Steht der Anbieter allein oder mit mehreren Wettbewerbern den Nachfragern gegenüber? Bietet er ein einheitliches Gut an, mehrere ähnliche Güter, die sich gegenseitig ersetzen können, oder mehrere völlig verschiedene Güter? Kann er für ein einheitliches Gut den Markt in mehrere Teilmärkte aufspalten? Beeinflussen die Preise auf den Teilmärkten die Absatzmengen auf anderen Teilmärkten? Alle diese Fragen sind für die Erklärung der Verhaltensweisen entscheidend, die nach Bestimmung dieser Einflußgrößen, mit Ausnahme von einigen Oligopolfällen, zumindest theoretisch exakt festgestellt werden können.

Im folgenden wird daher so vorgegangen, daß zuerst die Marktform ermittelt wird, in der die Leistungen angeboten werden, daraus das entsprechende wettbewerbs- und erwerbswirtschaftliche Verhalten abgeleitet, dann der tatsäch-

liche Tarifaufbau dargelegt und anschließend – nach Feststellen des Kostengefüges und der Zusammensetzung der Nachfrage – versucht wird zu beurteilen, ob es sich bei den vorliegenden Tarifen um Interventionspreise handelt. Dabei sollen die Überlegungen auf den Hauptaufgabenbereich der Deutschen Bundespost – die Nachrichtenübermittlung – beschränkt, die anderen Dienstzweige hingegen nur allgemein und nicht bis ins einzelne analysiert werden.

Das Angebot von und die Nachfrage nach Nachrichtenübermittlung läßt sich als ein Markt im weitesten Sinne auffassen, wenn man dabei vernachlässigt, auf welche Art die Nachricht übermittelt wird: mündlich, schriftlich, durch körperliche Beförderung oder durch Übertragung auf elektrischem Wege. Doch unterscheiden sich Briefe, Telegramme, Fernschreiben und Ferngespräch hinsichtlich der Schnelligkeit, Reichweite, jederzeitigen Beförderung, Netzdichte, Sicherheit, Genauigkeit, Kosten und Bequemlichkeit nicht unerheblich. Auf Grund dieser Unterschiede bilden sich Teilmärkte für jede Nachrichtenart. Die Teilmärkte sind jedoch untereinander verbunden, das heißt, Preisänderungen auf einem Teilmarkt wirken auf andere Teilmärkte zurück. Höhere Fernsprechgebühren können beispielsweise eine Steigerung des schriftlichen Nachrichtenaustausches auslösen. Diese Substitutionskonkurrenz zwischen den Teilmärkten wurde von Schubert untersucht.¹ Allerdings sind für die Nachfrageverlagerungen auf lange Sicht oft weniger die Preisunterschiede als neue Nachfragegewohnheiten entscheidend, und diese werden in weit höherem Maße von veränderten Einkommensverhältnissen und der unterschiedlichen technischen Entwicklung in den einzelnen Zweigen beeinflusst.

Jede Leistungsart – Briefsendungen, Telegramme, Fernschreiben und Ferngespräch – hat jedenfalls einen bestimmten Bereich, der von den anderen Nachrichtenarten nicht angefochten wird. Eine Substitution findet jeweils nur an den

¹ In den letzten vier Jahrzehnten blieb der Briefverkehr ungefähr gleich, der Telegrammverkehr nahm ab, der Fernschreib- und Fernspreverkehr nahmen zu. Siehe hierzu Schubert, Manfred, Der Wettbewerb der Nachrichtendienstzweige, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 3. Jahrgang (1951), S. 313 ff. Vergleiche auch Spranger, Peter-Henning, a.a.O., S. 84 ff.

Grenzen statt. Doch ist dieser Bereich der Teilmärkte je nach dem Dienstzweig mehr oder weniger ausgedehnt. Der größte Unterschied auf Grund der Eigenarten liegt bei den gegenwärtigen Preisen wohl zwischen der Nachrichtenübermittlung als Briefsendung und der als Fernschreiben, Telegramm und Ferngespräch. Deshalb erscheint es gerechtfertigt, die Hauptaufgabe der Post – die Nachrichtenübermittlung – in zwei Abschnitten zu behandeln: die Übermittlung von Briefsendungen¹ und die Übermittlung von Nachrichten auf elektrischem Wege.

¹ Zu den Briefsendungen gehören nach der Postordnung Briefe bis zu 1 000 Gramm, geschlossene Päckchen bis 2 Kilogramm sowie die offenen Briefsendungen — Postkarten, Drucksachen, Postwurfsendungen, Blindenschriftsendungen, Geschäftspapiere, Warenproben, Bahnhofszeitungen und offene Päckchen bis 2 Kilogramm. Abweichend von diesem rechtlichen Begriff Briefsendung werden in den folgenden Ausführungen die verschlossenen und offenen Päckchen zu den Paketen gezählt, da sie wirtschaftlich dieser Sendungsart zugerechnet werden müssen. Vergleiche hierzu Brief (posttechnischer Begriff) und Brief (rechtlicher Begriff), in: Handwörterbuch des Postwesens, 2. völlig umgearbeitete Auflage, Frankfurt (Main) 1953, S. 163 f.

Die Übermittlung von Briefsendungen
— Das monopolistische Angebot einer einheitlichen Leistung
auf mehreren Teilmärkten —

1. Die Marktform für den Briefverkehr

Der Staat hat durch gesetzliche Bestimmungen bestimmte Tätigkeiten der Deutschen Bundespost allein vorbehalten. Alle Nachfrager, die verschlossene Briefe versenden wollen, sind durch den Postzwang verpflichtet, diese Sendungen ausschließlich mit der Post befördern zu lassen.¹ Darüber hinaus darf nur die Post „Anstalten zur gewerbsmäßigen Einsammlung, Beförderung oder Verteilung von offenen Briefen, Karten, Drucksachen und Warenproben, die mit der Aufschrift bestimmter Empfänger versehen sind“,² betreiben. Außer der Zustellung durch eigene Boten bleibt dem Absender keine andere Wahl, als seine Briefsendungen bei der Post aufzugeben. Im Ortsverkehr wird der Wettbewerb der Boten sicher immer eine gewisse Bedeutung haben, doch dürfte er im Fernverkehr ohne jeden Einfluß sein. Lediglich Sendungen ohne eine namentliche Empfängeranschrift – die sogenannten Wurfsendungen – können noch von privaten Dienstleistungsbetrieben eingesammelt, befördert und verteilt werden. Die Deutsche Bundespost besitzt wegen dieser gesetzlichen Vorschriften, wenn auch mit geringen Einschränkungen, praktisch ein Monopol für die Übermittlung von Briefsendungen. Diese Feststellung sagt jedoch nur, daß Marktmacht vorhanden ist, nicht aber schon, daß Marktmacht in die Waagschale geworfen oder gar mißbraucht wird.³

¹ Vergleiche Paragraphen 1 und 2 des Gesetzes für das Postwesen des Deutschen Reiches, a.a.O.

² Artikel 3 des Gesetzes betreffend einige Änderungen von Bestimmungen über das Postwesen vom 20. Dezember 1899, Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1899, S. 715.

³ Kohl unterstellt bei der monopolistischen Marktform bereits ein bestimmtes Verhalten und spricht deshalb bei der Post von „Schutzrechten“ oder „geschützten Alleinrechten“, die sie zur Erfüllung der ihr vom

2. Das gewinnmonopolistische und wettbewerbsgemäße Verhalten

Ein Monopolist, der den höchsten Gewinn erzielen will, bietet nur eine solche Leistungsmenge auf dem Markt an, daß Grenzkosten und Grenzerlöse übereinstimmen. Dabei kann er die unterschiedlichen Preiselastizitäten der Nachfrage für eine in den Kosten einheitliche Leistung durch eine entsprechende Marktaufspaltung zu erfassen suchen, um durch differenzierte Preise seinen Gesamtgewinn noch zu erhöhen.

Ein Anbieter, der als Monopolist einen Als-ob-Wettbewerbsstarif realisieren will, setzt dagegen für seine Leistungen Preise, die gleich den langfristigen Grenzkosten, gegebenenfalls gleich den kurzfristigen Grenzkosten sind.¹

Die Post ist gezwungen, eine große Gesamtkapazität für die Briefbeförderung vorzuhalten, da ihre Leistungen nicht regelmäßig in gleicher Höhe nachgefragt werden und nicht auf Lager produziert werden können. Schwankt innerhalb dieser großen Kapazität das Verkehrsaufkommen, so fallen zusätzliche Kosten für die Beförderung einer zusätzlichen Zahl von Sendungen kaum an. Die kurzfristigen Grenzkosten sind niedrig. Werden die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung bei der Kalkulation der langfristigen Grenzkosten berücksichtigt, so treiben die hohen fixen Kosten der Zinsen für das Anlagekapital, der nutzungsunabhängigen Abschreibungen, der Instandhaltung und Wartung sowie des Personals, die nicht von der Zahl der ausgeführten Leistungen in einer Planperiode abhängen, die langfristigen Grenzkosten weit über die kurzfristigen Grenzkosten.

Fricke berichtet über den erstmalig 1953 unternommenen Versuch der Deutschen Bundespost, die kurzfristigen Grenzkosten im Briefbeförderungsdienst wenigstens annähernd zu bestimmen.² Wenn man auch gegen das angewandte Verfahren Bedenken äußern kann, so ergab die Rechnung doch,

Staat auferlegten Pflichten brauche. Vergleiche Kohl, Walter, Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen, a.a.O., S. 70. So auch Eckner, Die Deutsche Bundespost ein Monopolbetrieb?, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 13. Jahrgang (1961), S. 185 f.

¹ Siehe S. 62 ff.

² Vergleiche Fricke, Werner, a.a.O., S. 40 f.

daß die kurzfristigen Grenzkosten gegenüber den Durchschnittskosten sehr gering sind.

Wegen dieser Kostenlage muß die Post, um einen Als-ob-Wettbewerbstarif zu realisieren, die Leistungen, die während der Zeit der Nachfragespitze befördert werden, nach den höheren langfristigen Grenzkosten kalkulieren, während den in den verkehrstillen Zeiten erstellten Leistungen nur die kurzfristigen Grenzkosten angelastet werden müssen.

Die Kalkulation nach den kurzfristigen Grenzkosten ist jedoch nur richtig, wenn die Beförderungskapazität, die für die Bedienung der Nachfragespitze ohnehin vorgehalten werden muß, ausreicht, die zu dem kurzfristigen Grenzkostenpreis nachgefragte Leistungsmenge zu erstellen. Trifft dies nicht zu, muß die Post die Preise, die in den Zeiten der Verkehrsspitzen und den verkehrsschwachen Zeiten gelten, so staffeln, daß nur die Gesamtkosten gedeckt werden und die Beförderungskapazitäten stets voll ausgelastet sind.

3. Der Aufbau des Tarifes¹

Für die Briefsendungen hat die Bundespost nach äußeren Merkmalen oder nach der Art des Inhalts neun Teilmärkte – Sendungsarten – gebildet. Während die Gewichtsstaffeln, die für die offenen Sendungen in den unteren Stufen feiner ausgeprägt wurde als für die geschlossenen Briefe, alle Sendungsarten erfaßt, wird die Entfernung nur für Briefe

¹ Dieser Arbeit wurden aus den im Vorwort (S. 11 f.) erwähnten Gründen die im Jahre 1961 geltenden Tarife zugrunde gelegt. Siehe Postgebührenheft, Stand vom 1. November 1959, herausgegeben und bearbeitet vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (1959).

Ab 1. März 1963 sind Gebührenänderungen in Kraft getreten. Vergleiche Verordnung zur Änderung der Verordnung über Gebühren im Postwesen, Verordnung zur Änderung der Postordnung, Änderung der Ausführungsbestimmungen zur Postordnung, in: Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Nummer 13, Jahrgang 1963, S. 103 ff. Im wesentlichen handelt es sich um folgende Neuerungen: Einführung von Standardbriefsendungen, Aufhebung des gebührenbegünstigten Ortsverkehrs, Änderung der Benutzungsbedingungen für Drucksachen, Einführung der Sendungsart Briefdrucksachen, Wegfall der Sendungsart Geschäftspapiere, Gebührenerhöhungen für Postkarten, für Drucksachen, Massendrucksachen und Warenproben bis 100 Gramm, für Drucksachen zu ermäßigter Gebühr bis 250 Gramm. Stark erhöht wurden die Gebühren in allen Gewichtsstufen bei Postwurfsendungen.

und Postkarten grob in zwei Zonen berücksichtigt. Aus der Tabelle 3 ist der Tarifaufbau im einzelnen zu ersehen.

Tabelle 3

Der Aufbau des Tarifes für die Beförderung von Brietsendungen (ohne Päckchen, Gebühren in Pfennigen)¹

Sendungsarten	Gewicht (Gramm)					
	20	50	100	250	500	1000 7000
Briefe						
Ortsdienst	10			20	30	40
Ferndienst	20			40	60	80
Postkarten						
Ortsdienst	8					
Ferndienst	10					
Drucksachen	7	10	15	25	50	
Massen- drucksachen ²	6	8	12	20	40	
Drucksachen zu ermäßigter Gebühr	—	7	10	15	25	50
Blindenschrift- sendungen						4
Postwurf- sendungen	3	5	8			
Geschäfts- papiere				25	50	
Warenproben			15	25	50	

4. Die Kosten für die Beförderung von Brietsendungen

a) Die Entfernung

Im Briefverkehr entstehen die Kosten an den Kostenstellen: Einsammeln, Verteilen, Befördern und Zustellen. Je nach der Weite und Art der Beförderungsstrecke sowie den

¹ Zusammengestellt aus Postgebührenheft, Stand vom 1. November 1959, a.a.O.

² Bei gleichzeitiger Einlieferung von mindestens 100 Stück für einen Bestimmungsort ermäßigt sich die Gebühr in der Gewichtsstufe bis 20 Gramm auf 5 Pfennig, in der Gewichtsstufe bis 50 Gramm auf 7 Pfennig.

örtlichen Gegebenheiten des Aufgabe- und Zustellbereiches unterscheiden sich die Kostenstellenkosten für einen Brief sehr erheblich. Eine solche örtlich gegliederte Kostenstellenrechnung wird zur Zeit von der Bundespost vorbereitet. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Von der französischen Postverwaltung wurden auf Grund der Berechnung von Durchschnittskosten Angaben über die relative Verteilung der Kosten auf die einzelnen Kostenstellenbereiche gemacht (siehe Tabelle 4). Danach betragen die durchschnittlichen Kosten für den reinen Transport (Kostenstelle Beförderung) nur etwa 11 Prozent der Gesamtkosten,¹ während die Verteilungskosten im Durchgang und Abgang mit 55 Prozent der Gesamtkosten wesentlich höher sind. Die tatsächlichen Kosten für die einzelnen Leistungen streuen weit um diese Durchschnittswerte.

Eine Zusammenfassung der Leistungen mit jeweils gleichen Kosten in Tarifgruppen kann sich wegen des geringen

Tabelle 4

Relative Verteilung der Durchschnittskosten auf die Kostenstellenbereiche (in Äquivalenzziffern)²

Sendungsarten	Kostenstellen				Gesamt	
	Einliefern und Abstem-peln	Verteilen		Beför- dern		Eingang und Zu- stellen
		Abgang	Durch- gang			
Briefe	1	2	3	1	2	9
Druck- sachen (bis 50 g)	1	2	3	1	2	9
Päckchen	6	5	15	20	10	56

¹ Nach der „Statistique générale“ des Weltpostvereins entfielen 1930 auf die Postbeförderung 7,0 Prozent der Gesamtausgaben für das Post- und Fernmeldewesen. Die englische Postverwaltung ermittelte vor dem Kriege, daß die reinen Beförderungskosten auf den Eisenbahnen im Durchschnitt 11 Prozent der Gesamtkosten im Postverkehr betrugen. Siehe Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 160.

² Dem einfachsten Arbeitsvorgang wurde der Koeffizient 1 beigelegt. Die übrigen Koeffizienten bauen — ähnlich den Äquivalenzziffern — darauf auf und stellen die relative Ausgabe dar, die diese Arbeitsvorgänge verursachen. Koch, Alfred, Post und Konjunktur, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 61.

Anteils der Beförderungskosten nicht nach der Entfernung richten, sondern müßte nach Kriterien geschehen, die die Zahl der Verteilgänge im Abgang und Durchgang sowie die örtlichen Verhältnisse bei der Zustellung erfassen. Übersichtliche und für den Massenverkehr geeignete Abgrenzungskriterien für diese Gruppen lassen sich nur schwer finden.

Denkbar wäre es zunächst, daß Tarifgruppen für bestimmte Verkehrsrelationen nach der Zahl der Verteilungen und wiederum andere nach der Verkehrsdichte in den Zustellgebieten gebildet würden.

Die Post wickelt den Briefverkehr auf einer fast unübersehbaren Zahl von Verkehrsrelationen ab. Eine überschaubare Tarifordnung könnte in diese vielgestaltigen Verkehrsströme erst gebracht werden, wenn man die Leistungen sehr grob in Gruppen zusammenfaßte. Wesentliche Kostenunterschiede würden dann sicher verwischt, so daß in begrenztem Umfang doch wieder einheitliche Preise gelten würden. Schon innerhalb einer Großstadt kann das Einliefern, Befördern und Zustellen eines Briefes, der zwischen zwei weit auseinander liegenden Vorstädten verschickt wird, das Mehrfache eines Briefes kosten, der im Stadtkern bleibt.¹ Auch ist zu bedenken, daß der interne Betriebsablauf im Briefverkehr bei einem stark nach Verkehrsgebieten oder Verkehrsrelationen differenzierten Tarif empfindlich gestört, wenn nicht gar unmöglich würde. Jede einzelne Sendung bei der Auflieferung zu kontrollieren, ob sie richtig freigemacht wurde, verbietet sich aus betriebstechnischen Gründen. Sicher müßten dann als Folge des komplizierten Tarifes in einem weit größeren Umfang Nachgebühren erhoben werden, als das bei einem Preissystem, in dem für alle Verkehrsrelationen und Verkehrsgebiete gleiche Preise gefordert werden, der Fall ist. Annahmeverweigerungen würden sich häufen; die Kontrollkosten für die Einhaltung der Tarifbestimmungen würden bei dem riesigen Verkehrsaufkommen – 1961 wur-

¹ Ab 1. März 1963 ist die ermäßigte Gebühr für Briefe und Postkarten im Ortsverkehr — mit Ausnahme für Berlin — weggefallen. Hellmich gibt hierfür als Begründung an: „Der überwiegende Teil der Ortssendungen fällt in Städten mit mehreren Zustellämtern an. Solche Sendungen erfordern dieselben betrieblichen Vorrichtungen wie Fernsendungen.“ Hellmich, Franz-Joseph, Neue Postgebühren, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 15. Jahrgang (1963), S. 118.

den 9 092,0 Millionen Briefsendungen befördert¹ – in die Höhe schnellen. All das hemmte den Betriebsablauf in einer Anstalt, die auf die gleichartige Behandlung eines Massenverkehrs zugeschnitten ist, und verursachte neue, zusätzliche Kosten, die die Mehrerlöse aufzehrten.

Als ein anderer Weg, die Tarife der Kostenstruktur anzupassen, bietet sich die Möglichkeit an, entsprechende Gebühren beim Empfänger zu erheben. Dabei könnte man sich auf extrem gelagerte Fälle beschränken. Aber auch das Einziehen von Nachgebühren verursacht erhebliche Kosten. Der Briefträger muß den Brief persönlich einem Empfangsberechtigten übergeben, das Geld einziehen, eine Quittung abgeben, eine kleine Kasse verwalten, ein Kassenbuch führen und das eingemommene Geld abrechnen. Diese Arbeiten nehmen ihn zusätzlich in Anspruch, so daß er sicher oft nur noch für einen kleineren Zustellbezirk die Post austragen könnte. Auch der allgemeine Verwaltungsaufwand erhöht sich. Die Post untersucht zur Zeit sogar die Rentabilität der Eilbotenzuschläge für Eilbriefe in den Landzustellbereichen, da der Verdacht besteht, daß unter Umständen die Mehreinnahmen von den Mehrkosten der Gebühreneinzahlung übertroffen werden. Ist für diese wenigen Fälle die Zweckmäßigkeit einer besonderen Nachgebühr schon sehr zweifelhaft, um wieviel mehr gälte das erst, wenn für eine wesentlich größere Zahl von Leistungen eine Nachgebühr erhoben würde, da es nicht möglich wäre, durch organisatorische Maßnahmen die Einziehungskosten zu senken.

Wie aus all diesen Hinweisen ersichtlich wird, scheidet eine Differenzierung des Tarifes im Briefverkehr nach Verkehrsrelationen oder Empfangsgebieten wegen der Kosten dieser Differenzierung aus. Selbst wenn die Post ausschließlich nach höchstem Gewinn streben würde, wäre die Tarifgleichheit im Raum die richtige Tarifform für den Briefverkehr mit seinem Massenaufkommen und seiner weiten örtlichen Verzweigung.²

Bisher wurde betrachtet, welchen Einfluß die Kosten der Verkehrserschließung des Landes auf die Preisbildung ha-

¹ Vergleiche Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1961, a.a.O., S. 46.

² Einigkeit besteht darüber, daß in keinem Fall mehr für jede Einzel-

ben. Dabei wurde von einer bestimmten Verkehrsqualität ausgegangen. Muß die Post die Preisgleichheit im Raum aus betrieblichen Gründen im Briefdienst hinnehmen, so bestünde noch die Möglichkeit, die Kosten über eine Veränderung der Verkehrsqualität den einheitlichen Preisen anzupassen: Verkehrsentlegene Gebiete würden gar nicht mehr bedient; die Bewohner müßten sich selbst ihre Post im Postamt oder an anderen zentral gelegenen Stellen abholen; die Briefsendungen würden nur in größeren Zeitabständen – alle drei oder vier Tage – zugestellt; die Zahl der Aufgabemöglichkeiten würde verringert oder die Beförderungszeit verlängert. Wie diese Verschlechterungen für ein gewinnmonopolistisches und wettbewerbsgemäßes Verhalten zu beurteilen sind, wird später dargelegt,¹ wenn die gemeinwirtschaftlichen Elemente des Tarifes untersucht werden.

b) Das Gewicht der Briefsendungen

Die Posteinrichtungen werden von einer Briefsendung mit einem Gewicht von 20 Gramm anders als von einer Briefsendung von 1 000 Gramm beansprucht. Für jede einzelne Sendung fallen unabhängig von ihrem Gewicht Grundkosten beim Einsammeln, Verteilen, Befördern und Zustellen an. Während der Mehraufwand für höhergewichtige Sendungen beim Einsammeln, Verteilen und Befördern gering ist, schlägt er bei der Zustellung stärker zu Buch. Die Belastungs-

leistung ein Einzelpreis berechnet werden kann, wie es in früheren Zeiten bei unentwickeltem Verkehr allenfalls möglich war, daß vielmehr heute nur noch Durchschnittssätze für die verschiedenen Leistungsgattungen angewandt werden können. Wieweit innerhalb der einzelnen Gattungen mit dem Durchschnitt gegangen werden soll, ob Einheitssätze oder Staffeln zu wählen sind, ist wieder umstrittenes Gebiet, in der Theorie sowohl als auch in der Praxis der verschiedenen Postverwaltungen." Postgebühren, in: Handwörterbuch des Postwesens, a.a.O., S. 512.

„Da mit der Verfeinerung des Tarifs im allgemeinen auch die Kontrolle der Einhaltung der Tarifbestimmungen kostspieliger wird, lohnt sich eine Gruppeneinteilung nur, soweit die dadurch entstehenden Kosten den zu erwartenden Mehrerlös nicht übersteigen. Bei kleinen Sendungen, etwa im Brief- oder Paketverkehr, ist das nicht der Fall; deswegen werden dort sehr große Gruppen von Verkehrsleistungen zusammengefaßt. Die Unterschiedlichkeit der Tarife nach Art des Transportguts, der Transportmenge, der Transportweite u. dgl. ist bei keinem anderen Verkehrsbetrieb so gering wie bei der Post.“ Hamm, Walter, Tarifpolitik der Verkehrsbetriebe, a.a.O., Spalte 5362.

¹ Siehe S. 100 ff.

grenze¹ wird für den Zusteller schneller erreicht, wenn der Anteil der schwergewichtigen Sendungen steigt. Insgesamt werden die Kosten mit wachsendem Gewicht einer Sendung unterproportional ansteigen.

Wie weit im einzelnen die Gewichtsstaffel ausgeprägt wird, hängt von der Zusammensetzung des Sendungsaufkommens nach dem Gewicht ab. Trotz genügend großer Kostenunterschiede der einzelnen Sendungen wird sich eine Gruppenbildung nur lohnen, wenn das Sendungsaufkommen in einer Gruppe so groß ist, daß die Mehreinnahmen die Kontrollkosten überkompensieren.²

c) Die Berücksichtigung verschiedener Kosteneinflüsse im Tarif

Der Zeitpunkt der Nachfrage

Wie aus der Abbildung 4 (siehe S. 89) zu ersehen ist, schwankte die Nachfrage nach der Beförderung von Briefsendungen während des Jahresablaufs beträchtlich; sie stieg in den Monaten Oktober, November und Dezember gegenüber dem Jahresdurchschnitt erheblich. Da die Höhe der Verkehrsspitze für die Bemessung der Beförderungskapazitäten entscheidend ist, müßten bei einem kostenorientierten Tarif den Leistungen, die während der herbstlichen Verkehrsspitze erstellt werden, die Grenzkosten der Kapazitätsvorrhaltung angelastet werden. Es wäre demnach bei einem fiktiven Wettbewerbsverhalten für die Post gerechtfertigt, während des Herbstes höhere Preise zu fordern als während der anderen Jahreszeiten. Jedoch dürfte es völlig ausgeschlossen sein, die Preise für die Leistungen, die während des Jahres von Januar bis September nachgefragt werden, nur nach den kurzfristigen Grenzkosten zu kalkulieren. Die sehr

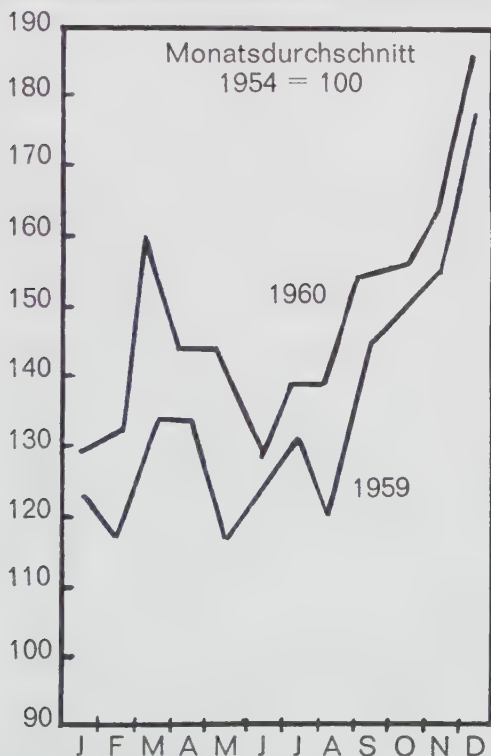
¹ Die Belastungsgrenze des Landzustellers zu Fuß oder mit dem Fahrrad beträgt 15 Kilogramm. Vergleiche Belastungsgrenze, in: Handwörterbuch des Postwesens, a.a.O., S. 124.

² Nach den Feststellungen der Post steht das streng regelmäßige Gewichtsstufensystem der Briefsendungen in einem „auffälligen Kontrast zum Sendungsaufkommen, das sich weitgehend auf die unteren Gewichtsstufen konzentriert. Der streng regelmäßige Gebührenaufbau entspricht überdies nicht den auf die Sendungen entfallenden Selbstkosten. Das Bestreben . . . geht dahin, das vorhandene Gewichtsstufensystem durch ein weiträumigeres zu ersetzen.“ Die Deutsche Bundespost in der internationalen Zusammenarbeit (ohne Verfasserangabe), in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 12. Jahrgang (1960), S. 481.

niedrigen Preise würden möglicherweise eine höhere Nachfrage auslösen, so daß die Beförderungskapazität zur Befriedigung dieser Nachfrage zu klein wäre. Andererseits würden die Preise während des Herbstes so hoch sein, daß die Post erhebliche Verkehrsschrumpfungen in Kauf nehmen müßte. Eine ausschließliche Kalkulation der Preise nach den langfristigen oder kurzfristigen Grenzkosten scheidet aus. Vielmehr müßte die Post die Preise für die Beförderung von Briefsendungen während des Herbstes und der übrigen Zeit

Abbildung 4

Beförderte Briefsendungen während der Jahre 1959 und 1960¹



¹ Bericht der Deutschen Bundespost über das 4. Viertel des Rechnungsjahres 1960 (Oktober bis Dezember 1960), herausgegeben vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, bearbeitet unter Mitwirkung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, März 1961, S. 9. In der Darstellung sind die Ergebnisse der Oberpostdirektion Saarbrücken erst seit Juli 1959 enthalten.

des Jahres so staffeln, daß die vorgehaltene Beförderungskapazität immer voll ausgelastet ist und die Gesamtkosten gerade gedeckt werden.

Mit höheren Tarifen während der Verkehrsspitze im Herbst könnte also die besondere Kostenlage im Briefverkehr berücksichtigt werden, die auf Grund der ausgeprägten herbstlichen Nachfragespitze und der Unmöglichkeit, Dienstleistungen auf Lager zu produzieren, hervorgerufen wird.

Die Häufigkeit der Nachfrage

Innerhalb eines Zeitraums fragen die einzelnen Kunden der Post eine höchst unterschiedliche Zahl der Postleistungen nach. Diese weite Skala reicht vom Geschäftsmann mit einer umfangreichen täglichen Korrespondenz bis zum Rentner, der nur wenige Briefe im Jahr schreibt. In den Kosten unterscheiden sich die Sendungen – ganz gleich, von wem sie aufgegeben werden – jedoch nicht.¹ Tarifgruppen für Viel- und Wenignachfrager können von der Kostenseite nicht begründet werden. Ob wegen der verschiedenen Nachfrageelastizitäten differenzierte Preise für den Monopolisten sinnvoll wären, steht hier nicht zur Diskussion.²

d) Die Behandlung der einzelnen Sendungsarten

Die Bestimmungen in der Benutzungsordnung lassen es zu, daß die einzelnen Sendungsarten auf dem Weg vom Absender zum Empfänger verschieden behandelt werden.³ Abweichende Beförderungskosten sind die Folge.

Die hin und wieder geäußerte Ansicht, die Bearbeitung der Drucksachen⁴ sei weniger kostspielig als die Bearbeitung

¹ Zu den Kosten für die Beförderung von vorsortierten Massensendungen siehe S. 92 f.

² Siehe hierzu S. 106.

³ Fricke ist den Bestimmungen über die Drucksachen bis ins einzelne nachgegangen. Vergleiche Fricke, Werner, a.a.O., S. 24 f. und 41 ff.

⁴ Durch Bestimmungen über die äußeren Merkmale des Sendungsinhalts wird im wesentlichen festgelegt, welche Briefsendungen als Drucksachen versandt werden dürfen. Der Sendungsinhalt muß aus Vervielfältigungen bestehen. Komplizierte Vorschriften über die Art der Herstellung, den Träger der Vervielfältigung und die erlaubten hand- oder maschinenschriftlichen Zusätze grenzen diesen Teilmarkt ab. Vergleiche Paragraph 8 der Postordnung und Kohl, Walter, Gedanken zur Neuordnung der Drucksachenbestimmungen, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 392 ff.

gewöhnlicher Briefe, wird mit folgenden Argumenten belegt: Im Gegensatz zum Brief müssen Drucksachen vom Absender stets freigemacht werden, unzustellbare Drucksachen werden weder unter Aufsicht geöffnet noch an den Absender zurückgeschickt, wenn sie wertlos sind; bei unzustellbaren Drucksachen forscht die Post nur selten nach der richtigen Adresse des Empfängers. Diesen keineswegs entscheidend geringeren Kosten müssen aber die zusätzlichen Kontrollkosten gegenübergestellt werden. Wenigstens ein Teil der Drucksachen muß daraufhin überprüft werden, ob die Beförderungsbestimmungen eingehalten wurden. Außerdem muß die Post die Öffentlichkeit ständig über die komplizierten Vorschriften unterrichten, und es müssen Nachfragen und Beschwerden bearbeitet werden.

Wichtiger als die vorstehenden Gründe ist ein anderes Argument: die zweitrangige Behandlung der Drucksachen. Wenn besondere Benutzungsbestimmungen es erlauben, bestimmte Sendungen in verkehrsschwächeren Zeiten zu bearbeiten, so unterscheiden sich diese Leistungen von den anderen. Sie belasten während der Verkehrsspitzen die Beförderungskapazität nicht, sondern können ohne eine Erhöhung der fixen Kosten während der verkehrstillen Stunden des Tages abgefertigt werden. Bei einem kostenorientierten Tarif müßten die Preise für diese Sendungen nach den kurzfristigen Grenzkosten kalkuliert werden; die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung blieben unberücksichtigt. Fricke gelangt nach einer eingehenden Analyse der bestehenden Drucksachenbestimmungen und des tatsächlichen Verhaltens der Post zu dem Ergebnis, daß die Drucksachen „bei der Post niemals in ihrer Gesamtheit als zweitrangig angesehen“¹ worden sind. Die Post behandelt die „gewöhnliche Drucksache auf ihrem Weg vom Absender zum Empfänger stets wie die übrigen Briefsendungen“². Die Beförderung

¹ Fricke, Werner, a.a.O., S. 45.

² Fricke, Werner, a.a.O., S. 47 f. „Von dieser Regel gibt es nur eine Ausnahme. Wenn ein Absender bei einem Postamt vollbezahlte Drucksachen in großen Mengen einliefert, darf das Postamt das Stempeln und Sortieren dieser Drucksachen ausnahmsweise bis zum nächsten Tag zurückstellen und die Sendungen anschließend an Drucksachenverteilstellen weiterleiten, falls sie den Betriebsablauf bei normaler Bearbeitung voraussichtlich empfindlich stören würden.“

einer gewöhnlichen Drucksache ist für die Post demnach genau so kostspielig wie die eines vergleichbaren Briefes. Eine Kalkulation nach den kurzfristigen Grenzkosten scheidet aus. Mit dem Versand von Drucksachen wird nicht eine sonst vorhandene Kapazitätsreserve ausgenutzt.¹

Bei der Aufgabe von Massendrucksachen und Postwurfsendungen müssen bestimmte Vorarbeiten vom Absender geleistet werden.² Diese Sendungen werden nicht gestempelt und auch nicht in den Bahnpostwagen sortiert, sondern besonderen Drucksachenverteilstellen zur Weiterbearbeitung zugeleitet. Sie werden in diesen Drucksachenverteilstellen ohne Einhaltung fester Zu- und Abgangszeiten abgefertigt. Deshalb können Personal und Betriebsmittel auf einen durchschnittlichen Verkehrsanfall bemessen werden. Hohe Bereitschaftskosten entfallen weitgehend. Nur der Briefeingangsdienst (Zustellen der Sendung an den Empfänger) wird wie von den übrigen Briefsendungen belastet, wenn man von der Möglichkeit absieht, daß diese Sendungen unter Um-

¹ So auch Müller, Eberhard, Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost, in: Jahrbuch des Postwesens 1960, herausgegeben von Hans Steinmetz, 10. Jahrgang (1960), Windsheim/Mittelfranken 1961, S. 231.

Mit der Einführung der Sendungsart Briefdrucksachen am 1. März 1963 wird der Sonderstellung derjenigen Sendungen Rechnung getragen, die wie Drucksachen hergestellt, aber wie Briefe befördert werden sollen. „Briefdrucksachen werden wie Briefe und Postkarten bearbeitet. Sie werden insbesondere nicht über Drucksachenverteilstellen geleitet. Damit wird eine rasche Beförderung sichergestellt und dem Bedürfnis der Benutzer, einzelne Drucksachen, z. B. Todesanzeigen, Pressemitteilungen usw., wie Briefe behandeln zu lassen, entsprochen.“ Hellmich, Franz-Joseph, Neue Postgebühren, a.a.O., S. 118.

² Die Massendrucksachen und Postwurfsendungen müssen vom Absender nach Postleitgebieten oder Bestimmungsorten sortiert, in Bunde verpackt und jeder Bund mit einem Vorbindezettel versehen werden. Bei den Massendrucksachen muß der Absender gleichzeitig entweder mindestens 1 000 Stück, von denen jeweils wenigstens 10 Stück auf ein Postleitgebiet entfallen, oder mindestens 100 Stück für einen Bestimmungsort beim Postamt einliefern (vergleiche Paragraph 8a der Postordnung, a.a.O.). Postwurfsendungen sind unverschlossene, mit Sammelanschrift versehene Massendrucksachen, die von der Post an bestimmte Gattungen von Empfängern, zum Beispiel an Haushaltungen oder einzelne Berufsgruppen, befördert und verteilt werden. Im Ortsverkehr müssen mindestens 50 Stück und im Fernverkehr 100 Stück, davon wenigstens jeweils 10 Stück an eine Postanstalt, aufgegeben werden. Gemeinschaftswerbungen mehrerer Firmen in einer Postwurfsendung sind nicht erlaubt (vergleiche Paragraph 9 der Postordnung, a.a.O.).

ständen bis zu dem zweiten täglichen Verteilgang zurückgestellt werden dürfen. Die Kostenlage der Massendrucksachen und der Postwurfsendungen unterscheidet sich aus diesen Gründen von der der anderen Briefsendungen. Wegen der zweitrangigen Behandlung auf ihrem Weg vom Absender zum Empfänger sind diese Sendungsarten für die Post ein Verkehr, der nicht die Beförderungskapazitäten während der Zeit der Verkehrsspitzen belastet und der deshalb zu den niedrigen kurzfristigen Grenzkosten zuzüglich der Grenzkosten für die Vorhaltung der Kapazität in den zentralen Verteilstellen kalkuliert werden darf.

Allerdings muß einschränkend hinzugefügt werden, daß diese Aussage nur unter einer Bedingung gilt: Das Sendungsaufkommen der Massendrucksachen und Postwurfsendungen muß von der Beförderungskapazität bewältigt werden können, die ohnehin für die anderen Briefsendungen vorzuhalten wäre. Nur innerhalb vorhandener Kapazitätsreserven ist die Kalkulation nach den kurzfristigen Grenzkosten richtig. Muß jedoch die Kapazität erweitert oder ständig mehr Personal eingesetzt werden – drohen also fixe Sprungkosten für die Abwicklung dieses „Zusatzverkehrs“ –, so haben die Leistungen auch die entsprechenden Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung zu tragen. Die Voraussetzungen für die Kalkulation eines Zusatzverkehrs allein nach den niedrigen kurzfristigen Grenzkosten sind dann nicht gegeben.¹

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß gegenwärtig von allen Briefsendungen nur die Massendrucksachen und die Postwurfsendungen besonders behandelt werden. Alle anderen Sendungsarten werden in gleicher Weise angenommen, transportiert und zugestellt. Deshalb kann eine Gruppenbildung in Briefe, Postkarten, gewöhnliche (vollbezahlte) Drucksachen, Drucksachen zu ermäßigter Gebühr, Blindenschriftsendungen, Geschäftspapiere und Warenproben we-

¹ Im Kalenderjahr 1961 betrug der Anteil der Postwurfsendungen an den Briefsendungen 9,5 Prozent, der Anteil der Drucksachen (gewöhnliche vollbezahlte Drucksachen, Massendrucksachen, Drucksachen zu ermäßigter Gebühr) 25,7 Prozent. Das Aufkommen der Massendrucksachen wurde nicht getrennt nachgewiesen. Siehe Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost über das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 53.

gen abweichender Beförderungskosten nicht begründet werden. Auf dem Nachrichtenverkehrsmarkt „Beförderung von Briefsendungen“ wird, mit Ausnahme der Beförderung von Postwurfsendungen und Massendrucksaen, eine gleich kostspielige Leistung angeboten: die Übermittlung von Briefsendungen.

Würde der Tarif ausschließlich an den Kosten orientiert, so könnte nur ein einheitlicher Tarif für alle Briefsendungen gelten. Es müßten einheitliche Preise für alle Verkehrsrelationen und Verkehrsgebiete, eine degressive Gewichtsstaffel und höhere Preise während der herbstlichen Verkehrsspitze im kostenorientierten Tarif vorgesehen werden.

Der Kostenfaktor Verkehrserschließung des Landes läßt sich aus betriebstechnischen Gründen nicht im Tarif berücksichtigen. Sondergruppen für Großversender können von den Kosten her nicht begründet werden. Nur die Massendrucksaen und die Postwurfsendungen dürfen, da sie zweitrangig behandelt werden, nach den kurzfristigen Grenzkosten zuzüglich der Grenzkosten für die Vorhaltung der Kapazität in den zentralen Verteilstellen kalkuliert werden.

5. Die Nachfrage nach der Beförderung von Briefsendungen

Angenommen, es gelänge der Post, den in den Kosten einheitlichen Markt „Briefsendungen“ in Teilmärkte verschiedener Preiselastizität aufzuspalten, so könnte sie durch differenzierte Preise ihren Gewinn erhöhen. Die Beförderungsbestimmungen für die verschiedenen Sendungsarten im Briefverkehr könnten dazu benutzt worden sein, Teilmärkte nach erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bilden.

Der Wert der Nachricht für den Absender wäre die Größe, die am besten geeignet wäre, die Preisempfindlichkeit der Nachfrager festzustellen. Ein solcher „Werttarif“ scheidet aber für die Post als völlig ungeeignet aus. Einem Außenstehenden ist der Wert, den der Absender der Nachricht beimißt, in vielen Fällen gar nicht erkennbar, ganz abgesehen davon, daß die „Intimsphäre“ verletzt werden müßte und daß der Massenverkehr aus betrieblichen Gründen eine individuelle Wertschätzung jeder einzelnen Sendung

durch die Post überhaupt nicht zuließe.¹ Auch Differenzierungen nach der Person des Absenders kommen nicht in Frage, da sie leicht zu umgehen wären, den Betriebsablauf erschweren und große Kostensteigerungen nach sich ziehen würden.

Übrig bleibt nur die Möglichkeit, die Sendungen nach äußeren Merkmalen oder in Sonderfällen nach der Art des Inhalts einzustufen. Dabei wäre es für die Post, wenn sie den höchsten Gewinn erzielen wollte, wichtig, solche Merkmale für die einzelnen Sendungsarten zu finden, durch die jeweils Gruppen gleicher Nachfrageelastizität zusammengefaßt würden. Dies gelänge noch am ehesten, wenn von äußeren Merkmalen auf den Nachrichtenwert der Sendung geschlossen würde.

a) Briefe

Die Beförderung verschlossener Briefe wird mit einer höchst unterschiedlichen Preisempfindlichkeit nachgefragt.² Hier ist jedoch eine noch weitergehende Marktsplattung ohne Verletzung des Briefgeheimnisses nicht möglich.

Alle anderen Sendungsarten sind offen, das heißt, ihr Inhalt muß leicht kontrolliert werden können. Hier lassen sich, weil nach den äußeren Merkmalen des Sendungsinhalts eine Kontrolle möglich ist, weitere Teilmärkte bilden. Trotzdem wäre es voreilig, wegen des offenen Versandes von vornherein eine geringere Preisempfindlichkeit als bei den Briefen anzunehmen.

b) Postkarten

Mit der Postkarte werden in der Hauptsache persönliche Nachrichten übermittelt. Der Postkartenversand ist im Durchschnitt preisempfindlicher als der von Briefen, da der Nach-

¹ Bei einem Wertbrief liegt dagegen ein ganz anderer Sachverhalt vor. Hier soll der Wert einer Sendung gegen einen Verlust versichert werden.

² Der rechtliche Begriff „Brief“ ist weder im Postgesetz noch in der Postordnung definiert. Im Postgesetz werden „verschlossene“ und „unverschlossene“ Briefe genannt. (Vergleiche Paragraph 1 des Gesetzes für das Postwesen des Deutschen Reiches, a.a.O.) In dieser Arbeit wird unter einem Brief, wie es sprachüblich ist, eine verschlossene Mitteilung verstanden.

richtenumfang wegen der eingeschränkten Schreibfläche kleiner und der Inhalt Dritten leichter zugänglich ist. Die Abgrenzungsmerkmale für diesen Teilmarkt sind einfach und klar.

c) Gewöhnliche (vollbezahlte) Drucksachen

Will man die Belastbarkeit der Drucksachen mit Gebühren beurteilen, so muß man zunächst erkennen, für welche Art von Nachrichten die Beförderung von Drucksachen nachgefragt wird.¹ Fricke unterscheidet drei große Nachfragegruppen:

„Gruppe I (familiäre Nachrichten): Verlobungs-, Heirats-, Geburts- und Todesanzeigen, gedruckte Glückwünsche, Beileids- und Danksagungskarten zu den genannten Anlässen, zur Konfirmation, zu Geschäfts- und Dienstjubiläen, zu Geburtstagen oder ähnlichen Ereignissen; Festgrüße zu Neujahr, Ostern, Pfingsten und Weihnachten, Einladungen, Ansichtskarten, sofern die Karten neben dem gedruckten Text, der Anschrift, dem Absender und der Unterschrift nicht mehr als fünf Worte enthalten.

Gruppe II (Geschäftsdrucksachen): Bücher, Zeitschriften, Bücherzettel, Rechnungen, Frachtbriefe, Lieferscheine, Mahnschreiben, Rundschreiben, Formulare, Programme, gedruckte oder vervielfältigte Mitteilungen aller Art und ähnliches. Als Versender kommen in erster Linie Kaufleute, Gesellschaften, Behörden und Vereine in Frage.

Gruppe III (Werbesendungen): Kataloge, Prospekte Preislisten, Werbeschreiben aller Art.“²

Die Nachfrage nach dem Versand von Drucksachen der ersten und zweiten Nachfragegruppe ist nach Fricke etwa genauso preisempfindlich wie der Versand von Briefen, während die Nachfrage nach der Beförderung von Werbedrucksachen (Gruppe III) auf den Preis empfindlicher reagiert. Der Versender von Werbedrucksachen schätzt den Wert der einzelnen Sendung selbst nicht hoch ein, auch kann er andere Wege für seine Werbung wählen: Vertreterbesuche, Zeitungsanzeigen, Plakate, Werbefilme. Doch scheint die Nach-

¹ Zur Abgrenzung des Teilmarktes Drucksachen siehe S. 90, Fußnote 4.

² Fricke Werner, a.a.O., S. 61 f.

frage nach der Beförderung von Werbedrucksachen „wesentlich starrer zu sein als gemeinhin angenommen wird. Für die verhältnismäßig große Starrheit der Nachfrage ist in erster Linie die Tatsache verantwortlich, daß sich andere Werbemittel ihrem Wesen nach nur sehr schlecht dazu eignen, die Drucksache vollwertig zu ersetzen.“¹

Auf dem Teilmarkt „Drucksachen“ werden demnach Nachfragegruppen verschiedener Preisempfindlichkeit zusammengefaßt. Strebte die Post nach höchstem Gewinn, würde sie das nicht tun, sondern die Abgrenzungsmerkmale so wählen, daß nur die Werbedrucksachen auf einem Teilmarkt getrennt erfaßt, hingegen die familiären Nachrichten und Geschäftsdrucksachen dem Teilmarkt „Briefe“ zugerechnet würden.

d) Massendrucksachen

Die Beförderung von Massendrucksachen² wird fast ausschließlich für Werbezwecke nachgefragt, da nur hier die geforderten hohen Auflieferungszahlen erreicht werden. Die schon vorher für die Beförderung von Werbesendungen festgestellte höhere Preisempfindlichkeit der Nachfrage im Vergleich zum Transport geschlossener Briefe dürfte sich wegen der großen Zahl der nachgefragten Leistungen bei den Massendrucksachen weiter verstärken, da die Substitutionsüberlegungen für den Nachfrager an Bedeutung eher noch gewinnen. Die Bildung eines Teilmarktes für Massendrucksachen rechtfertigt sich für die Post wegen der erheblich abweichenden Preiselastizität der Nachfrage gegenüber den geschlossenen Briefen.

e) Drucksachen zu ermäßigter Gebühr

Verleger und Zeitungsvertriebsstellen haben die Möglichkeit, Zeitungen und Zeitschriften, die im Bundesgebiet herausgegeben werden und im Postzeitungsvertrieb zugelassen sind, als Drucksachen zu ermäßigter Gebühr zu versenden. Darüber hinaus kann jedermann Bücher, Druckhefte, Musiknoten und Landkarten, die keinerlei Mitteilungen enthal-

¹ Fricke, Werner, a.a.O., S. 85.

² Zum Begriff der Massendrucksachen siehe S. 92, Fußnote 2.

ten, zu den Preisen dieses Teilmarktes verschicken. Rechnungen und Zahlkartenformblätter dürfen beiliegen.

Die Preiselastizität der Nachfrage nach der Beförderung von Drucksachen zu ermäßigter Gebühr leitet sich im wesentlichen von der Preiselastizität der Nachfrage nach Büchern und Zeitschriften ab. Auf Grund des relativ hohen Kostenanteils der Versandgebühren an den Gesamtkosten im Verlagswesen¹ werden die Bücher- und Zeitschriftenpreise stärker als die Preise der meisten anderen Güter von den Postgebühren mitbestimmt. Höhere Preise könnten vor allem bei den Zeitschriften einen Nachfragerückgang auslösen, so daß auch die Dienstleistungen der Post in diesem Bereich unter Umständen preiselastisch nachgefragt werden. Dieser Fragenkreis bedürfte einer besonderen Analyse. Doch läßt sich wohl annehmen, daß die Post, wenn sie ausschließlich auf Erzielung des höchsten Gewinns bedacht wäre, einen Sondermarkt für diese relativ geringe Zahl der Sendungen nicht schaffen, sondern sie vielleicht gemeinsam mit den preiselastischen Werbesendungen auf dem Teilmarkt Drucksachen bedienen würde.²

f) Blindenschriftsendungen

Die Blindenschriften³ sind wohl geringer belastbar als Briefe, da einerseits die Zahlungsfähigkeit Blinder in den meisten Fällen gering sein dürfte und andererseits Sendungen in Brailleschrift besonders schwer sind. Trotzdem würde die Post, wenn sie sich bloß monopolistisch verhielte, kaum niedrigere Sonderpreise fordern, da das Sendungsaufkommen zu klein ist und die geringen Vorteile deshalb sicher von den zusätzlichen Kosten aufgezehrt würden, die infolge der

¹ Siehe S. 49 und Tabelle 1 und 2 (Anhang).

² 1961 betrug der Anteil der Drucksachen (vollbezahlte Drucksachen, Massendrucksachen, Drucksachen zu ermäßigter Gebühr) an den Briefsendungen 25,7 Prozent. Das Aufkommen der Drucksachen zu ermäßigter Gebühr wurde nicht getrennt angegeben. Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1961, a.a.O., S. 53.

³ Zu den Blindenschriftsendungen rechnen alle zum Gebrauch der Blinden bestimmten Papiere mit erhabenen Punkten (Brailleschrift). Gleichgestellt sind ihnen ausschließlich für Blinde bestimmte Tonaufzeichnungen (Schallplatten), wenn sie von einer amtlich anerkannten Blindenanstalt versandt werden oder an eine solche Anstalt gerichtet sind. (Vergleiche Paragraph 8 der Postordnung, a.a.O.)

Einordnung dieser Nachfrager in eine neue Gruppe entstehen.

g) Postwurfsendungen

Der geringe Wert der einzelnen Postwurfsendung¹ für den Absender – viele Sendungen wandern beim Empfänger ungelesen in den Papierkorb –, der Wettbewerb durch eigene Boten, die die Wurfsendungen austragen, und die Substitutionsmöglichkeiten durch andere Werbearten setzen die Belastbarkeit gegenüber dem Brief erheblich herab. Die Beförderung solcher Sendungen müßte also wohl bei gewinnmonopolistischem Verhalten unbedingt auf einem besonderen Teilmarkt mit niedrigeren Preisen angeboten werden.

h) Geschäftspapiere

Als Geschäftspapiere werden in der Regel Schriftstücke von dokumentarischer Bedeutung aufgegeben.² Der Geschäftsmann wird diesen Schreiben einen solchen Wert beimessen, daß er sie auch zu Briefgebühren versenden würde. Der Wert seiner zu wahrenden geschäftlichen Gesamtinteressen läßt die Ausgaben für das Porto unbedeutend erscheinen. Bei rein gewinnmonopolistischem Verhalten hätte die Post keinen Grund, wegen einer von den Briefen abweichenden Preiselastizität der Nachfrage eine besondere Sendungsart vorzusehen.

i) Warenproben

Die Warenproben³, mit denen im allgemeinen beim Empfänger für einen bestimmten Artikel geworben wird, stellen

¹ Zum Begriff der Postwurfsendungen siehe S. 92, Fußnote 2.

² „Im Wege der Gebührenpolitik ist es nun gelungen... den Anteil dieser Sendungsart (Geschäftsdrucksachen — vom Verfasser ergänzt) am Gesamtaufkommen der Briefsendungen auf etwa 0,5 Prozent zu drücken.“ Hellmich, Franz-Joseph, und Florian, Winfried, Das Postbenutzungsrecht und die Rationalisierung des Postbetriebes, in: Jahrbuch des Postwesens 1960, herausgegeben von Hans Steinmetz, 10. Jahrgang (1960), Windsheim/Mittelfranken 1961, S. 395 f. Das geringe Aufkommen würde es kaum rechtfertigen, eine eigene Sendungsart „Geschäftspapiere“ zu bilden.

Auf Grund der am 1. März 1963 in Kraft getretenen Gebührenänderungen ist die Sendungsart „Geschäftspapiere“ weggefallen.

³ „Warenproben im Sinne der Postordnung sind Proben, Muster, kleine

in aller Regel – auch als einzelne Sendung – wegen ihrer Eigenschaften als handgreifliches Muster im Gegensatz zur Werbedrucksache einen solch hohen Werbewert für den Absender dar, daß ein großer Nachfragerückgang bei einem Versand zu den höheren Briefgebühren nicht zu erwarten ist. Substitutionsmöglichkeiten eröffnen sich ihm weder bei anderen Werbearten noch für die Zustellung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Post, wenn sie nach höchstem Gewinn strebte, wegen einer unterschiedlichen Preiselastizität der Nachfrage nur folgende Teilmärkte aufrechterhalten würde: verschlossene Briefe, Postkarten, Werbedrucksachen, Massendrucksachen und Postwurfsendungen. Alle anderen Sendungsarten, die familiären Drucksachen, Geschäftsdrucksachen, Drucksachen zu ermäßigter Gebühr, Blindenschriftsendungen, Geschäftspapiere und Warenproben sind von der Post entgegen erwerbswirtschaftlichen Motiven abgegrenzt worden: Die Preiselastizität der Nachfrage auf diesen Teilmärkten hebt sich nicht genügend von der der Briefe ab, oder die im Verhältnis zum Gesamtaufkommen geringe Zahl der Sendungen rechtfertigt keine eigene Gruppe.

6. Die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung für den Briefverkehr

a) Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes

Nachdem in großen Zügen die Überlegungen des Monopolisten für den Fall des gewinnmonopolistischen und wettbewerbsgemäßen Verhaltens sowohl von der Kosten- als auch von der Nachfrageseite dargelegt wurden, sind im tatsäch-

Warenmengen sowie einzelne Schlüssel, abgeschnittene frische Blumen, Tuben mit Serum, pathologische, naturgeschichtliche und andere Gegenstände, die nach Verpackung, Form und sonstiger Beschaffenheit zur Beförderung mit der Briefpost geeignet sind; . . ." — Im innerdeutschen Verkehr besteht die Bestimmung nicht, daß nur Gegenstände versandt werden können, die keinen Handelswert haben oder nicht zu Handelszwecken versendet werden. Warenproben, in: Handwörterbuch des Postwesens, a.a.O., S. 771. Vergleiche auch Paragraph 11 der Postordnung, a.a.O.

lichen Tarifaufbau die gemeinwirtschaftlichen Elemente zu erkennen. Dabei ist auf die zwei grundsätzlichen Methoden der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung zurückzugreifen.

aa) Die Reichweite und Qualität des
Briefbeförderungsdienstes

Wie gezeigt wurde, würde die Post, auch wenn sie auf höchsten Gewinn bedacht wäre, die Preise für die Beförderung der Briefsendungen nicht nach Verkehrsrelationen und Verkehrsgebieten differenzieren, obwohl die Kosten für die Beförderung einer einzelnen Briefsendung erheblich voneinander abweichen.¹ Nicht in der Preisgleichheit im Raum, sondern nur in der Verkehrserschließung und der Verkehrsqualität könnte ein gemeinwirtschaftliches Verhalten gesehen werden.²

Angenommen, die Post beabsichtige den höchsten Gewinn zu erzielen, so würde sie bei der besonderen Kostenlage im Briefverkehr die Verkehrserschließung des Landes und die Verkehrsqualität nur so weit vorantreiben, daß sie für ihre Grenzleistungen wenigstens die langfristigen Grenzkosten im Preis vergütet erhielte. Wie weit sie ihr Angebot in verkehrsentlegene Gebiete ausdehnen und die Qualität ihres Dienstleistungsangebotes erhöhen würde, hinge zunächst dann davon ab, wie hoch sie den Preis setzte und wie stark die Kosten mit zunehmender Verkehrserschließung und Verkehrsqualität steigen würden. Bei einem höheren einheitlichen Preis würde sie mit ihrem Angebot weiter in das „flache Land“ eindringen oder für eine bequemere Bedienung der Nachfrager sorgen, da die Abwicklung des Verkehrs auf neuen oder auch alten Verkehrsrelationen mit höheren langfristigen Grenzkosten dann noch rentabel wäre. Der steigende Preis wirkt aber auf allen ihren Verkehrsrelationen, auch auf den bereits erschlossenen. Hier müßte die Post

¹ Siehe S. 83 ff.

² In den folgenden Ausführungen wurde zum Teil auf die Ergebnisse eines theoretischen Preismodells von Coase zurückgegriffen. Vergleiche Coase, R. H., *The Economics of Uniform Pricing Systems*, in: *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Manchester, Vol. XV. No. 2, May 1947, S. 139 ff.

dann einen Nachfragerückgang in Kauf nehmen. Dem Verkehrszuwachs durch die neu erschlossenen Verkehrsbeziehungen auf Grund eines höheren Preises ständen Verkehrsabnahmen auf den bereits erschlossenen Linien gegenüber. Zwischen diesen sich gegenseitig beeinflussenden Größen würde eine nur auf Gewinn bedachte Unternehmensleitung der Post – bei einigem Mut zum Experimentieren – einen für alle Verkehrsrelationen gleichen Preis mit einer ganz bestimmten Verkehrsqualität und Verkehrserschließung des Landes finden, der ihr den höchsten Gewinn sicherte.

Dieser Monopolpreis ist aber nicht der für die Deutsche Bundespost geforderte Als-ob-Wettbewerbspreis, der sich nach den langfristigen Grenzkosten oder gegebenenfalls nach den kurzfristigen Grenzkosten bestimmt. Ein an den jeweiligen Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung für die einzelnen Verkehrsrelationen oder Verkehrsgebiete orientierter Tarif scheidet, wie bereits dargelegt, aus. Als vergleichbarer Wettbewerbspreis kommt demnach nur ein für alle Verkehrsrelationen einheitlicher Tarif in Betracht, der so hoch ist, daß insgesamt gerade die Kosten gedeckt werden und die Verkehrskapazität stets voll ausgelastet ist.

Angenommen, die Post versuchte einen solchen Wettbewerbstarif zu verwirklichen, so würde sie feststellen, daß nicht nur ein einziger Tarif, sondern eine ganze Reihe von Tarifen diesen Bedingungen genüge. Bei einem niedrigen Tarif würde sie vor allem die verkehrsstarken Relationen bedienen und ihr Angebot in die verkehrsentlegenen Gebiete nur so weit ausdehnen, daß die Verluste dort die Gewinne in den verkehrsreichen Relationen aufzehren. Die Als-ob-Wettbewerbsbedingungen wären damit erfüllt. Bei einem höheren Tarif könnte das flache Land weiter erschlossen oder die Verkehrsqualität gesteigert werden, da die Bedienung vieler Verkehrsrelationen, im Vergleich zu der Verkehrsbedienung bei einem niedrigeren Tarif, dann noch rentabel wird. Doch wirkt der höhere, für alle Verkehrsrelationen gleiche Tarif auch auf den schon vorher zu dem niedrigeren Tarif erschlossenen Verkehrsrelationen und wird hier die Nachfragemenge einschränken. Wieder ist ein neues, diesmal mit einer weiteren Verkehrserschließung des Landes oder höheren Verkehrsqualität verbundenes Gleichgewicht reali-

siert, bei dem der Tarif die Gesamtkosten deckt. Je höher der Tarif steigt, desto größer wird die Zahl der Verkehrsrelationen, die die Post erschließen kann. Der damit verbundene Zuwachs an Nachfragern wird nicht gleichzeitig zu der größten nachgefragten Leistungsmenge führen. Von einer bestimmten Verkehrserschließung und Verkehrsqualität an wird der höhere einheitliche Tarif die Nachfrage auf den verkehrsstarken Relationen stärker einschränken als er sie in den verkehrsarmen Gebieten ausdehnt. Die größte Leistungsmenge fällt nicht mit der höchsten Zahl der erschlossenen Verkehrsrelationen zusammen. Ein eindeutiger Als-ob-Wettbewerbspreis ist nach diesen Überlegungen nicht gegeben, weil bei verschieden hohen Preisen, die alle den Anforderungen für ein Wettbewerbsverhalten genügen, eine unterschiedlich starke Verkehrserschließung des Landes realisiert werden kann.

Der Post müßte deshalb entweder die Höhe des Tarifes oder der Grad der Verkehrserschließung des Landes und die Verkehrsqualität vorgeschrieben werden.

In Wirklichkeit ist die Post gezwungen, das ganze Land zu bedienen. Sie kann lediglich in gewissen Grenzen die Qualität des Dienstes ändern.¹ Durch diese Auflage wird der Wettbewerbstarif einigermaßen eindeutig bestimmt; ein solcher Tarif muß so beschaffen sein, daß er gerade die Gesamtkosten deckt und alle Nachfrager versorgt werden. Die einzelnen Leistungen bringen dann Kostenüberdeckungen in den verkehrsstarken Gebieten, in den verkehrsentlegenen Gebieten Kostenunterdeckungen. Dies liegt an der auch erwerbswirtschaftlich richtigen Preisgleichheit im Raum. Solange die Gesamtkosten erstattet werden, sind Preise, die die vollen Stückkosten nicht decken, keine Last. Die Preisgleichheit im Raum allein ist deshalb für die Post noch nicht

¹ Vergleiche hierzu: Die Betriebspflicht, S. 39 f. Die Möglichkeiten, sich durch Minderung der Verkehrsqualität den Kosten anzupassen, beschränken sich im wesentlichen auf Rationalisierungen — etwa durch Zusammenlegen mehrerer Postämter oder Betriebsdienststellen. Auch die Verwirklichung der Vorschläge, durch Mitarbeit der Postkunden bei der Einlieferung und Auslieferung den Postbetrieb zu rationalisieren, wird gegebenenfalls als Minderung der Verkehrsqualität für den Nachfrager angesehen werden können. Siehe hierzu Hellmich, Franz-Joseph, und Florian, Winfried, a.a.O., S. 382 f. und S. 400 ff.

ohne weiteres ein gemeinwirtschaftliches Tarifelement. Ein gemeinwirtschaftlicher Tarif läge nur dann für das Unternehmen Post vor, wenn bei einem für alle Verkehrsrelationen gleichen Tarif und vollständiger Verkehrserschließung des Landes, verbunden mit einer bestimmten Verkehrsqualität, die Gesamtkosten für die Beförderung von Briefsendungen nicht hereinzubringen wären. Das ist im Briefverkehr der Bundespost nicht der Fall. Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung für das Rechnungsjahr 1961 wies für den Briefdienst, obwohl einige Sendungsarten noch zu ermäßigten Gebühren befördert wurden, insgesamt Kostendeckung aus.¹

Eine vergleichende Überlegung, wie sich ein rein privatwirtschaftlich handelnder Monopolist unter der einzigen Auflage, das gesamte Verkehrsgebiet zu bedienen, verhalten würde, zeigt deutlich: Die Bedienung verkehrsentlegener Gebiete zu nicht kostendeckenden Preisen ist eine Folge des einheitlichen Preises für Leistungen, die mit erheblich voneinander abweichenden Kosten erstellt werden. Auch der privatwirtschaftliche Anbieter könnte diese Verlustpreise nicht vermeiden, da es ihm nicht möglich wäre, wegen des Verkehrsrückganges in den verkehrsstarken Gebieten die Preise für seine Leistungen in gleichem Maße wie die stark steigenden langfristigen Grenzkosten in den abgelegenen Gebieten heraufzusetzen.²

Andernfalls würden trotz steigendem Preis die Gesamteinnahmen und der Gesamtgewinn kleiner werden. Eine differenzierte Anpassung der Preise an die höheren langfristigen Grenzkosten ist aber auch ihm, wie bereits mehrfach betont wurde, bei den Leistungen im Briefverkehr nicht möglich.

Durch die Preisgleichheit im Raum, verbunden mit der vollständigen Verkehrserschließung des Landes und einer bestimmten Verkehrsqualität, werden zweifellos in hervorragender Weise raumpolitische Ziele gefördert, doch stellt

¹ Siehe S. 108.

² Nur wenn man den extremen Fall einer fast völlig preisunelastischen Nachfrage unterstellt, könnte der privatwirtschaftliche Anbieter den Preis zur Gewinnmaximierung so hoch setzen, daß selbst die Kosten der Briefbeförderung in den entlegensten Gegenden gedeckt würden.

eine solche Preispolitik noch keine gemeinwirtschaftliche Last dar. Die Bundespost fordert den angemessenen Wettbewerbspreis, der im Briefverkehr durch die Auflage eindeutig bestimmt wird, das ganze Land zu bedienen.

bb) Das Gewicht der Briefsendungen

Verluste könnten im Briefverkehr ferner dadurch entstehen, daß die Staffelung der Tarife nach dem Gewicht der Sendungen von den Kosten abweicht. Dies scheint nach den Kostenuntersuchungen der Post tatsächlich der Fall zu sein.¹ Eine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung läge dann vor, wenn mit den zunehmenden Verlusten in den unteren Gewichtsstufen, vor allem der offenen Sendungen, bestimmte Ziele erreicht werden sollten. Da solche Ziele nicht zu erkennen sind, fehlt in der Gewichtsstaffel das Merkmal einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung. Die besonders bei den Drucksachen und Postwurfsendungen feiner ausgeprägten unteren Gewichtsstufen sind wohl darauf zurückzuführen, daß gerade diese Sendungen mit steigendem Gewicht preiselastischer nachgefragt werden und die Post andererseits nicht mit höhergewichtigen Sendungen überschwemmt werden will.

cc) Der Zeitpunkt der Nachfrage

Die Posttarife gelten während des ganzen Jahres unverändert, obwohl sich höhere Preise in der Zeit der herbstlichen Verkehrsspitze – auch für ein Wettbewerbsverhalten – rechtfertigen ließen. In zweifacher Hinsicht wirkt sich das für die Post aus: Die Preise können wegen der höheren langfristigen Grenzkosten zu Verlustpreisen werden, und höhere Preise während des Herbstes würden helfen, die Nachfragespitzen abzustumpfen. Eine kleinere Gesamtkapazität zur stetigen Befriedigung der Nachfrage würde ausreichen und so die fixen Kosten insgesamt senken.

¹ Siehe S. 88, Fußnote 2.

Der Verzicht auf die zeitliche Staffelung der Tarife ermöglicht es der Wirtschaft und den privaten Haushaltungen, das ganze Jahr über mit gleichen Postpreisen zu rechnen. Diese Konstanz der Preise könnte als gemeinwirtschaftliches Ziel bezeichnet werden. In diesem Sinne wäre der Verzicht auf einen zeitlich differenzierten Tarif als gemeinwirtschaftliches Verhalten anzusehen.

dd) Der Umfang der Nachfrage eines Kunden

Im Tarif sind keine verschiedenen Preisgruppen für Nachfrager vorgesehen, die innerhalb eines Zeitraumes oder zum gleichen Zeitpunkt viele oder wenige Leistungen nachfragen. Ein Wettbewerbsanbieter dürfte solche Preisgruppen auch nicht realisieren, da er die Gruppen allein nach den Kosten der Leistungserstellung, nicht aber auch nach der verschiedenen Preisempfindlichkeit der Nachfrager bildet. Die Kosten sind jedoch vom Umfang der Nachfrage eines Kunden unabhängig. Der Verzicht darauf, die Wenignachfrager höher zu belasten, ist deshalb im Briefverkehr kein gemeinwirtschaftliches Argument, da eine Gewinneinbuße unter Wettbewerbsbedingungen nicht vorliegt.¹

b) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung

Vorarbeiten für die Beantwortung der Frage, ob abweichende langfristige Grenzkosten bei der Leistungserstellung oder unterschiedliche Preiselastizitäten der Nachfrage die Bildung von Teilmärkten nach erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten rechtfertigen, sind im bisherigen Verlauf der Arbeit geleistet worden. Die Ergebnisse werden in der Tabelle 5 zusammengefaßt (siehe S. 107).

Für den nach maximalem Gewinn strebenden Monopolisten lohnt es sich nur, Teilmärkte für die Beförderung von Post-

¹ Der privatwirtschaftliche Monopolist verzichtet jedoch auf einen Monopolgewinn, wenn eine solche Gruppenbildung nach der unterschiedlichen Nachfrageelastizität sich lohnen würde. Allerdings müßte er wirksame Kriterien für die Abgrenzung der Märkte finden.

Tabelle 5

Die Teilmärkte eines nach höchstem Gewinn strebenden Monopolisten neben dem Teilmarkt für die Beförderung geschlossener Briefe

Teilmärkte im Briefverkehr	Begründung eines Teilmarktes					
	von der An- gebotsseite (Kosten)		von der Nachfrage- seite (Preiselasti- zität)		für den Gewinn- monopolisten	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Geschlossene Briefe						
Postkarten		x	x		x	
Drucksachen (gewöhnliche) familiäre Drucksachen		x		x		x
Geschäfts- drucksachen		x		x		x
Werbe- drucksachen		x	x		x	
Massendrucksachen	x		x		x	
Drucksachen zu ermäßigter Gebühr		x		x		x
Blindenschrift- sendungen		x		x		x
Postwurfsendungen	x		x		x	
Geschäftspapiere		x		x		x
Warenproben		x		x		x

karten, Werbedrucksachen, Massendrucksachen und Postwurfsendungen zu schaffen. Dabei sind die Vorteile für die Sendungsarten Massendrucksachen und Postwurfsendungen besonders groß, da diese Sendungen sich sowohl in den Kosten als auch in der Preiselastizität von den Briefen erheblich abheben. Einen Teilmarkt Drucksachen (einschließ-

lich der familiären und geschäftlichen Drucksachen) würde ein erwerbswirtschaftlich handelnder Monopolist in der gegenwärtig vorliegenden Form nicht verwirklichen, da Nachfragegruppen unterschiedlicher Preiselastizität zusammengefaßt würden. Nur der Teilmarkt Werbedrucksachen wäre unter diesem Gesichtspunkt gerechtfertigt. Alle anderen zur Zeit in Westdeutschland bestehenden Teilmärkte werden entgegen den eigenwirtschaftlichen Interessen des Monopolisten abgegrenzt. Die Voraussetzungen, die bei einer gemeinwirtschaftlichen Preisdifferenzierung an die Abgrenzung der Teilmärkte gestellt werden, sind deshalb für die Sendungsarten Drucksachen zu ermäßigter Gebühr, Blindenschriftsendungen, Geschäftspapiere, Warenproben und bei den vollbezahlten Drucksachen für die familiären und geschäftlichen Nachrichten erfüllt.

Von einem gemeinwirtschaftlichen Tarif kann man aber erst dann sprechen, wenn auch die absolute Höhe der Preise geprüft wurde. Erst dann läßt sich feststellen, ob Interventionspreise vorliegen. Werden für die Beförderung geschlossener Briefe kostenorientierte Preise gefordert, so können gerade nur die Gesamtkosten gedeckt werden. Fordert man auf anderen Teilmärkten der Beförderung von Briefsendungen Interventionspreise, die zu einem Verlust führen, so muß der Briefverkehr insgesamt mit einem Defizit abschließen, es sei denn, die Verluste würden durch Gewinne auf wiederum anderen Teilmärkten ausgeglichen. Im Briefdienst der Deutschen Bundespost betrugen im Rechnungsjahr 1961 die Leistungen¹ 1 426,2 Millionen DM, die Kosten 1 459,0 Millionen DM. Es entstand demnach eine Kostenunterdeckung von 32,8 Millionen DM; das bedeutet also, daß die Gesamtkosten annähernd in den Preisen ersetzt wurden.² Da die gleich kostspieligen Leistungen auf den Teilmärkten des Briefbeförderungsdienstes zu sehr unterschiedlichen Prei-

¹ „Leistungen sind die in Erfüllung des Betriebszweckes erstellten Güter und Dienste, die in der Ergebnisrechnung in Wert ausgedrückt und jeweils auf den Zeitabschnitt begrenzt werden, dem sie zuzurechnen sind.“ Müller, Eberhard, Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 212.

² Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 14. Jahrgang (1962), S. 923.

sen angeboten und doch insgesamt die Kosten wieder her-
eingebracht wurden, müssen die Preise auf den einzelnen
Märkten teils über, teils unter den langfristigen Grenz-
kosten gelegen haben. Einen Aufschluß über eventuelle Ver-
lustpreise kann das Verhältnis der Preise auf den einzelnen
Teilmärkten zu den Preisen auf dem Markt der geschlossenen
Briefsendungen geben. Aus der Tabelle 6 (siehe unten), in
der diese Preisverhältnisse zusammengestellt wurden, ist zu
ersehen, daß die Preise aller offenen Sendungen bedeutend
niedriger sind als die der Briefe im Ferndienst, sich ihnen
aber mit steigendem Gewicht nähern.

Tabelle 6

*Das Preisverhältnis der einzelnen Sendungsarten zu den Briefen
(Die Briefgebühren im Ferndienst wurden als Bezugsgröße in jeder
Gewichtsstufe gleich 100 gesetzt.)*

Sendungsart	Gewicht (Gramm)					
	20	50	100	250	500	1000 7000
Briefe						
Ferndienst	100	100	100	100	100	100
Ortsdienst	50	50	50	50	50	50
Postkarten						
Ferndienst	50					
Ortsdienst	40					
Drucksachen	35	25	37,5	62,5	83,5	
Massen- drucksachen	30	20	30	50	67	
Drucksachen zu ermäßigter Gebühr	35	17,5	25	37,5	42	62,5
Blindenschrift- sendungen	20	10	10	10	7	5
Postwurf- sendungen	15	12,5	20			
Geschäfts- papiere	125	62,5	62,5	62,5	83,5	
Warenproben	75	37,5	37,5	62,5	83,5	

Zunächst darf man für die Bedienung aller Teilmärkte, die entgegen dem Gewinnstreben eines Monopolisten gebildet werden aus der großen Preisermäßigung auf einen Verlust schließen: Hier geben weder die Kosten der Leistungserstellung noch die Preisempfindlichkeit der Nachfrage einen Grund, niedrigere Gebühren als für die Beförderung geschlossener Briefe zu fordern.¹ Allerdings darf nicht die gesamte Preisspanne zu den Briefen als Verlust angesehen werden, denn die Beförderung geschlossener Briefe erbringt einen Gewinn. Andernfalls käme es nicht zu der Kostendeckung. Da der Wettbewerbspreis nur gleich den langfristigen Grenzkosten sein könnte, errechnen sich die Verluste nur als Differenz bis zu dieser Kostenhöhe.

Eine Frage bleibt zu klären. Für die Beförderung der Werbedrucksachen innerhalb der Sendungsart gewöhnliche Drucksachen wurde auch der nach maximalem Gewinn strebende Monopolist einen geringeren Preis festsetzen. Jedoch müßte dieser Preis wenigstens so hoch sein, daß die langfristigen Grenzkosten gedeckt werden, die den Werbedrucksachen anzulasten sind. Liegt für diese Nachfragegruppe dann noch ein Verlustpreis vor?

Der Anreiz für die Post, die Preise zu senken, ist bei den gegebenen Angebots- und Nachfrageverhältnissen gering. Der erhebliche Preisnachlaß von 65 bis 75 Prozent gegenüber den vollbezahlten Briefen in den unteren, am häufigsten nachgetragten Gewichtsstufen der Drucksachen spricht deshalb dafür, daß hier zum Teil die Verluste entstehen, welche in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung des Briefverkehrs den Gewinnen gegenüberstehen.

Insgesamt werden also folgende Sendungsarten mit Verlust angeboten: Gewöhnliche Drucksachen, Drucksachen zu ermäßigter Gebühr, Blindenschriftsendungen, Geschäftspapiere und Warenproben.

Dagegen ist für die Beförderung der Postwurfsendungen und Massendrucksachen kein Verlustpreis anzunehmen, da die sehr preiselastische Nachfrage dieser Teilmärkte bei einem erwerbswirtschaftlich richtigen Verhalten bis zu den

¹ Dies gilt für die Teilmärkte familiäre und geschäftliche Drucksachen, Drucksachen zu ermäßigter Gebühr, Blindenschriftsendungen, Geschäftspapiere und Warenproben.

niedrigen kurzfristigen Grenzkosten, zuzüglich der Grenzkosten für die Vorhaltung der Kapazität in den zentralen Verteilstellen, noch mit Gewinn bedient werden kann.¹ Besonders durch die differenzierte und stark steigende Gewichtsstaffel wird dieser Eindruck verstärkt. Mit zunehmendem Sendungsgewicht sinkt der relative Preisunterschied zum Brief. Die Annäherung der Preise entspricht dem Verlauf der langfristigen Grenzkosten für Postwurfsendungen und Massendrucksachen. Die Kosten der Zustellung nehmen mit steigendem Gewicht der Sendungen rasch zu, da die Tragfähigkeit der Briefträger begrenzt ist.

Der niedrigere Postkartenpreis läßt sich wohl allein aus der größeren Preisempfindlichkeit der Nachfrage gegenüber dem Brief erklären, zumal da der Preis für die Postkarte bei weitem nicht so stark gesenkt ist, wie das für die Preise in der ersten Gewichtsstufe aller übrigen Sendungen, mit Ausnahme der Geschäftspapiere und Warenproben der Fall ist.²

Die Entfernung wird bei den Briefen und Postkarten grob in zwei Zonen, dem Orts- und Ferndienst, berücksichtigt. Auf Grund niedrigerer Beförderungskosten läßt sich der gebührenbegünstigte Ortsverkehr nicht rechtfertigen. Jedoch sind innerhalb eines Ortes die Substitutionsmöglichkeiten für die Übermittlung einer Nachricht durch das Telefon³ oder durch einen Boten größer als im Fernverkehr, so daß in dem Zweizonentarif in erster Linie eine Anpassung an die Nachfrageelastizität gesehen werden darf. Ein gemeinwirtschaftliches Ziel kann mit der niedrigen Ortsgebühr wohl nicht verfolgt werden.

Niedrige Preise auf den Teilmärkten, auf denen die Erlöse die Kosten nicht decken, rechtfertigen es allein noch

¹ Siehe S. 92 ff.

² Die Postkarte wurde 1870 eingeführt und zunächst die volle Briefgebühr für sie erhoben. Erst die Herabsetzung am 1. Juli 1872 auf die halbe Briefgebühr trug zu ihrer weiten und allgemeinen Verbreitung bei. Vergleiche Postkarte, in: Handwörterbuch des Postwesens, a.a.O., S. 531 f.

Ab 1. März 1963 wurde die Gebühr für Postkarten von 10 auf 15 Pfennig erhöht.

³ Für den Ortsbereich muß unsere Annahme eingeschränkt werden, daß sich der Brief- und Fernsprechverkehr nicht wesentlich gegenseitig beeinflussen. Die Substitutionsmöglichkeiten beschränken sich allerdings auf Fernsprechteilnehmer.

nicht, von einem gemeinwirtschaftlichen Tarif zu sprechen. Vielmehr müssen mit diesem Preisverhalten bestimmte Ziele angestrebt werden. Sucht man diese Ziele zu ergründen, so sieht man bald, daß hier ein Gebiet erschlossen werden muß, in dem viele Fußangeln ausgelegt sind. Ein klarer politischer Auftrag für die Deutsche Bundespost, auf den Teilmärkten des Briefverkehrs bestimmte Ziele zu verfolgen, fehlt. Deshalb muß versucht werden, den Nachweis zu erbringen, daß durch die gegenwärtige Tarifgestaltung im Briefverkehr allgemein anerkannte Zielsetzungen unserer Wirtschaftsordnung erstrebt werden. Diese Unsicherheit in den Zielen ist für den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentes „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“ kennzeichnend. Vor allem rührt das daher, daß die Verwaltung der Deutschen Bundespost über Jahrzehnte bei den einzelnen Tarifentscheidungen auf Grund eigener außerwirtschaftlicher Erwägungen von den wirtschaftlich zweckmäßigsten Tarifen abgewichen oder bestimmten Nachfragegruppen entgegengekommen ist. Der heutige Tarifaufbau ist weniger das Ergebnis rationaler Überlegungen, als das der geschichtlichen Entwicklung, der Forderungen von Interessenvertretern und des Verhaltens der Verwaltung auf Grund eigenwirtschaftlicher und im weitesten Sinne politischer Erwägungen.

Deutlich zeigen sich diese Schwierigkeiten, wenn man konkret für die Werbedrucksachen untersucht, ob durch ihren Versand zu Verlustpreisen bestimmte Ziele verfolgt und erreicht werden. Da diese Sendungen preisempfindlicher nachgefragt werden als Briefe, würde die Post bei einem erwerbswirtschaftlichen Verhalten Werbedrucksachen ohnehin schon zu einem niedrigeren Preis befördern als Briefe. Ermäßigt sie jedoch den Preis so weit, daß sie bei der Beförderung der Werbedrucksachen einen Verlust in Kauf nimmt – wie es tatsächlich der Fall zu sein scheint –, so zieht dieser weitere Preisnachlaß nochmals einen Nachfragezuwachs nach sich. Zugunsten des billigen Versandes von Werbedrucksachen ließe sich anführen, daß auf diese Weise die Markttransparenz gesteigert werden könnte. Zweifellos handelt es sich hierbei um ein Ziel, das man in unserer Wirtschaftsordnung gutheißen kann. Gleichzeitig wird aber den Firmen eine Möglichkeit geboten, den Absatz ihrer Produkte

mit Hilfe einer Werbung zu fördern, deren Kosten sie nicht voll zu tragen haben. Es ist sogar denkbar, daß sie durch besonders intensive Werbung sich ein Meinungsmonopol schaffen und mit dessen Hilfe den Preiswettbewerb um ihre Produkte zum Teil ausschalten. Um jeden Preis erhöhte Werbung zu treiben, wäre volkswirtschaftlich nicht sinnvoll. Sicher werden die Interessenten, die besonders von dem billigen Drucksachentarif profitieren, die volkswirtschaftlichen Vorteile des Drucksachenversandes betonen, während die Vertreter der Zweige der Werbewirtschaft, die in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten von den zu niedrigen Preisen der Post behindert werden, gegen die Vergünstigungen protestieren. In unserer entwickelten Volkswirtschaft mit ihren vielfältigen Möglichkeiten für eine Werbung und der an sich schon großen Marktkenntnisse aller interessierten Kreise dürfte es deshalb zu weit gehen, ein besonderes gemeinwirtschaftliches Ziel – die höhere Markttransparenz – für den Drucksachenversand zu konstruieren, zumal da es umstritten ist, ob die Subventionierung des Drucksachenversandes wirklich der Markttransparenz förderlich ist. Es ist nicht einzusehen, warum aus übergeordneten Zielen eine spezielle Art der Werbung nicht ihre vollen Kosten tragen soll. Eine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung für die Werbepost sollte aus diesen Gründen nicht anerkannt werden.

Auch für den billigen Versand der Geschäftsdrucksachen, Geschäftspapiere und Warenproben läßt sich kaum als Ziel angeben, daß Handel und Wandel angeregt werden sollen. Hier ist wegen der preisunempfindlichen Nachfrage nicht einmal ein wesentlich regerer Geschäftsverkehr zu erwarten, sondern den Nachfragern wird der Versand dieser Sendungsarten nur finanziell erleichtert. Daß die Betroffenen sich von höheren Gebühren mehr belastet fühlen würden als bisher, ist allein noch kein Anlaß, für den Verzicht auf eine Tarifierhöhung gemeinwirtschaftliche Gründe gelten zu lassen.

Mit dem Drucksachentarif für die Gruppe der familiären Nachrichten innerhalb der Sendungsart gewöhnliche Drucksachen werden die Ausgaben für die Kontaktaufnahme bei besonderen Anlässen erheblich gemindert. Wiederum läßt

sich als Ziel nicht ein wesentlich regerer Austausch von familiären Nachrichten angeben, da die preisunelastische Nachfrage eine solche Wirkung ausschließt.

Finanzielle Erleichterungen für bestimmte Nachfragergruppen, so wünschenswert sie sein und wie heftig sie auch gefordert werden mögen, sind an sich noch kein gemeinwirtschaftliches Ziel. Jeder möchte gern gute Leistungen billig kaufen. Erst wenn über die zu niedrigen Preise für bestimmte Sendungsarten konkrete, im allgemeinen Interesse liegende Ziele verfolgt werden, liegt eine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung vor. Klar und eindeutig zeigt sich das im Briefverkehr nur bei zwei Sendungsarten: den Drucksachen zu ermäßigter Gebühr und den Blindenschriftsendungen.

Für die gemeinwirtschaftliche Rechtfertigung des niedrigen Tarifes der Drucksachen zu ermäßigter Gebühr stehen staats- und kulturpolitische Ziele im Vordergrund. Der besonders preiswerte Versand von Zeitungen, Zeitschriften und Büchern bietet einen weit größeren Anreiz, derartige Druckerzeugnisse zu beziehen und auszutauschen, als das sonst der Fall wäre. Dies trägt dazu bei, Wissen und Bildung aller Volksschichten zu heben und die Ergebnisse von Wissenschaft und Forschung weit zu verbreiten.¹

Sozialpolitische Ziele werden offensichtlich durch den Unterkostenversand der Blindenschriftsendungen verwirklicht. Ein fest umrissener förderungswürdiger Personenkreis kommt in den Genuß einer sehr geringen Gebühr.²

Die Voraussetzungen für die Anerkennung einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung werden also nur von den Sendungsarten Drucksachen zu ermäßigter Gebühr und Blindenschriftsendungen erfüllt.

Durch den Versand von Postwurfsendungen und Massendrucksachen werden zwar wie bei den Werbedrucksachen möglicherweise unter anderem auch wirtschaftspolitische

¹ Aus gleichen Motiven empfiehlt die United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) den einzelnen Länderpostverwaltungen den unentgeltlichen Versand von kulturellen Schriften. Vergleiche Kohl, Walter, Gedanken zur Neuordnung der Drucksachenbestimmungen, a.a.O., S. 396.

² Blindenschriftsendungen bis 7 Kilogramm werden ab 1. März 1963 gebührenfrei befördert.

Ziele – ein intensiver Wettbewerb auf Grund einer höheren Markttransparenz – gefördert, doch geschieht das zu einem nach erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen gebildeten Preis.¹ Da das eine unbedingt notwendige Kriterium – der Interventionspreis – fehlt, liegt keine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung vor.²

Zusammenfassung

Die Tarifgleichheit im Raum, die mit einer gleichmäßigen Verkehrserschließung des ganzen Landes und einer in gewissen Grenzen vorgeschriebenen Verkehrsqualität gekoppelt ist, konnte aus dem Wettbewerbsverhalten erklärt werden. Die umfassenden raumpolitischen Wirkungen dieses Tarifaufbaues leiten sich nicht aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung ab.

Der Verzicht auf einen höheren, kostenorientierten Herbsttarif ermöglicht es der Wirtschaft und den privaten Haushalten, das ganze Jahr über mit gleichen Postpreisen zu rechnen. In diesem Sinne konnte der Verzicht auf einen Herbsttarif als gemeinwirtschaftliches Tarifmerkmal anerkannt werden.

Nur zwei Sendungsarten werden auf Teilmärkten eindeutig zu gemeinwirtschaftlichen Preisen bedient. Hier werden bei den Drucksachen zu ermäßigter Gebühr die immateriellen Wirkungen einer erhöhten Nachfrage und bei den Blindenschriftsendungen sozialpolitische Ziele angestrebt.

Dagegen können für die finanzielle Entlastung der Nachfrager bei den vollbezahlten Drucksachen (Werbedrucksachen, Geschäftsdrucksachen, familiäre Drucksachen), Geschäftspapieren und Warenproben kaum Ziele genannt werden, die über unverbindliche Allgemeinplätze oder über für die gesamte Volkswirtschaft unerhebliche Interessentenwünsche hinausgehen.

¹ Siehe S. 110 f.

² Falls die Postwurfsendungen und Massendrucksachen nicht als Zusatzverkehr angesehen werden dürfen und die niedrigen Tarife deshalb zu einem Verlust führen, ist aus gleichen Gründen, wie bei den Werbedrucksachen, keine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung gegeben, da ein entsprechendes Ziel fehlt.

7. Die Fernwirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife im Briefverkehr

Die wirkungsvollste Kombination aller Produktionsmittel wird in einer Volkswirtschaft dann erreicht, wenn in allen Wirtschaftszweigen die in Geld bewerteten Grenzerträge gleich den Marktpreisen der Produktionsfaktoren sind (Minimalkostenkombination). Diese ideale Verteilung der Produktivkräfte wird durch den Wettbewerb ständig angeregt. Gewinne fallen überall dort an, wo der Wert des Grenzertrages größer ist als der Preis, der für den Produktionsmittleinsatz gezahlt werden muß. Sie reizen den Unternehmer an, durch vermehrte Verwendung dieser Produktivkräfte sein Angebot auszudehnen. Wird jedoch der Faktoreinsatz vom Wert des Grenzertrages nicht voll vergütet, so wird eine andere Produktionsmittelkombination erzwungen, gegebenenfalls unter Einschränkung des Angebots.

Bietet die Post Leistungen zu Interventionspreisen an – verzichtet sie also auf einen Gewinn oder nimmt sie einen Verlust in Kauf –, so wird die optimale Kombination der Produktionsfaktoren in der Volkswirtschaft gestört. Die Post setzt Produktionsmittel ein, deren Kosten im Wert ihrer Grenzerträge nicht erstattet werden. Die Produktivkräfte, die hier zu viel verwandt werden, könnten auf anderen Märkten einen höheren Wertschöpfungsbeitrag zum Sozialprodukt leisten. Dies gilt um so mehr, je elastischer die Nachfrage ist, da dann wesentlich mehr Kapital investiert und Arbeitskräfte eingesetzt werden müssen, damit auf Grund der niedrigen Preise die hohe Nachfrage befriedigt werden kann. Die gesamtwirtschaftlichen Nachteile sind deshalb bei der Bedienung preiselastischer Märkte – beispielsweise der Drucksachen zu ermäßigter Gebühr – zu Interventionspreisen höher, als das bei den preisunelastischen Sendungsarten, zum Beispiel den Blindenschriftsendungen, der Fall ist.

Neben diesem falschen volkswirtschaftlichen Aufbau der Produktion kann eine gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung wie die monopolistische den „Keim der Unordnung“¹

¹ Miksch, Leonhard, Wettbewerb als Aufgabe, Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, Zweite erweiterte Auflage, Godesberg 1947, S. 100.

in andere Märkte tragen, nur mit umgekehrten Vorzeichen.¹ Ist der Markt nicht isoliert, so führt die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung zu einer Verzerrung der Substitutionskonkurrenz und zwingt unter Umständen andere Wettbewerber, ihr Angebot einzuschränken oder gar einzustellen, da sie zu dem Interventionspreis nicht konkurrieren können, selbst wenn sie bei einem Wettbewerbspreis überlegen wären. Beim Briefverkehr gehen allenfalls solche Wirkungen von den Werbesendungen, für die die Berechtigung einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung nicht anzuerkennen ist, auf andere Werbemittel aus, wie Plakate, Zeitungsanzeigen, Vertreterbesuche, Werbefilme, Werbesendungen in Rundfunk und Fernsehen. Die Wirkungen verbilligter Drucksachentarife auf die Substitutionskonkurrenz werden allerdings oft überschätzt, da die anderen Werbemittel die Drucksache als gezielte, sich direkt an den Verbraucher wendende Werbung nur unvollkommen ersetzen.² Mit einer Desorganisation dieser Substitutionsmärkte ist deshalb nicht zu rechnen, weil die Märkte, auf denen die zu niedrigen Preise gelten, abgekapselt sind.

Daneben wird in den von den Interventionspreisen der Bundespost begünstigten vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweigen aber auch eine zusätzliche Produktion angeregt, da diesen Wirtschaftszweigen nicht die vollen Kosten ihrer Leistungserstellung angelastet werden. Gewinne fallen an der falschen Stelle an und veranlassen die Unternehmer, ihre Produktion auszudehnen. So werden beispielsweise auf den vorgelagerten Märkten für den Druck der Schriften, die zu dem billigen Tarif der Drucksachen zu ermäßigter Gebühr versandt werden können, mehr Produktionsgüter gebunden, als dem Wert ihres Grenzertrages entspricht. Diese Umleitung der Produktionsfaktoren liegt bei den Drucksachen zu ermäßigter Gebühr allerdings in der Absicht des Staates.

Als gesamtwirtschaftliche Fernwirkung der gemeinwirtschaftlichen Tarife im Briefverkehr bleibt im wesentlichen

¹ Bei einfachen Monopolpreisen oder einer monopolistischen Preisdifferenzierung ist der Preis größer als der Wert des Grenzproduktes. Die Produktion müßte also vergrößert werden. Bei den Interventionspreisen der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung ist es genau umgekehrt.

² Siehe Fricke, Werner, a.a.O., S. 85.

eine nicht optimale Verteilung der Produktionsfaktoren in der Volkswirtschaft festzuhalten, die zu einer Schmälerung des Sozialproduktes führt. „Der entstehende Ausfall ist freilich im konkreten Einzelfall kaum zu quantifizieren. Es kann daher nur in allgemeiner Form auf die Wirkungen hingewiesen werden, die von zu niedrigen Preisen auf die Volkswirtschaft ausgehen.“¹

¹ Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., S. 132.

**Die Übermittlung von Nachrichten auf elektrischem Wege
— Das monopolistische Angebot mehrerer Leistungen auf ver-
bundenen Teilmärkten —**

*1. Der Markt für die Übermittlung von Nachrichten auf
elektrischem Wege*

Die Deutsche Bundespost bietet drei verschiedene Möglichkeiten an, Nachrichten mit besonders großer Übermittlungsgeschwindigkeit mittels elektrischer Energie auszutauschen, nämlich Ferngespräche, Telegramme und Fernschreiben. Um diese Dienste abwickeln zu können, muß die Post ein räumlich fein verästeltes Netz elektrischer Leitungen auslegen und die erforderlichen technischen Einrichtungen bei den Teilnehmern, den Vermittlungs- und Verstärkerämtern bereitstellen. Das Recht, diese Anlagen zu errichten und zu betreiben, steht ausschließlich dem Staat zu. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen übt das Fernmeldehoheitsrecht für die Bundesrepublik aus.¹ Auf diese Weise ist der Bundespost ein gesetzliches Monopol gesichert; zusätzliche Anbieter können auf diesem Markt nicht auftreten.

Allerdings dürfen unter bestimmten Voraussetzungen Privatleute eigene Fernmeldeanlagen – sogenannte Privatfernmeldeanlagen – errichten.² Für die genehmigungsfreien Anlagen ist der Kreis der Berechtigten durch das Fernmeldeanlagengesetz genau begrenzt; die Post erhält keinen Ausgleich für den in diesen Netzen abgewickelten Verkehr.³ Dagegen kann sie bei den durch einen hoheitsrechtlichen Ver-

¹ Paragraph 1, Absatz 1 und 2, des Gesetzes über Fernmeldeanlagen, a.a.O.

² Paragraphen 2 und 3 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen, a.a.O. Vergleiche hierzu Aubert, Joachim, Fernmelderecht, I. Teil, Band 3 der Schriften für Wissenschaft und Praxis, Post und Fernmeldewesen, Hamburg—Berlin—Bonn 1954, S. 82 ff.

³ Es werden drei Arten genehmigungsfreier Fernmeldeanlagen unterschieden: 1. Behördenanlagen, 2. Anlagen von Transportanstalten (zum

waltungsakt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen zu genehmigenden Anlagen ein Entgelt für den Verzicht auf das alleinige Ausübungsrecht verlangen.

Die Privatfernmeldeanlagen können sich über ein größeres Gebiet erstrecken, da die Bundespost aus ihrem Leitungsnetz gegen entsprechende Gebühren Verbindungsleitungen für örtlich auseinanderliegende Privatfernmeldeanlagen zur Verfügung stellt. Allerdings darf in allen Privatfernmeldeanlagen nur der innerbetriebliche Verkehr abgewickelt werden; es ist verboten, Außenstehenden anzubieten, einen Teil ihres Fernsprechverkehrs über ein Privatfernmeldenetz abzuwickeln. Ein Wettbewerb um den „öffentlichen Verkehr“ findet deshalb nicht statt, es kann lediglich der eigene Verkehr des Inhabers der Privatfernmeldeanlage von dem Postnetz abgezogen werden. Die Post muß nur ständig damit rechnen, daß bei einem hohen Tarifniveau für große Unternehmen der Aufbau eigener Netze lohnend wird. Doch hat sie es wieder in der Hand, mit Hilfe entsprechender Gebühren für die Verbindungsleitungen die Wirtschaftlichkeit großer Privatfernmeldenetze entscheidend zu beeinflussen. Es darf also gesagt werden, daß die Post die Übermittlung von Nachrichten auf elektrischem Weg als Monopolist anbietet.

Die einzelnen Dienstleistungsarten – Ferngespräch, Telegramm und Fernschreiben – gewähren nicht die gleichen Möglichkeiten, das Gefühl der räumlichen Trennung zu überwinden, Gedanken unmittelbar in Rede und Gegenrede auszutauschen, jeden Ort oder Partner zu erreichen oder die Nachricht schnell, sicher, gut und für den Absender und Empfänger bequem zu übermitteln. Auf Grund der besonderen Vorteile des Fernsprechverkehrs, des persönlichen, mündlichen Nachrichtenaustausches im wechselseitigen Gespräch, werden Zeit und Raum mit Hilfe des Telefons am besten überwunden; ein eigener Teilmarkt wird geschaffen. Der Telegraphen- und Fernschreibverkehr ist gekennzeichnet durch die unpersönliche, mittelbare Nachrichtenvermittlung. Die urkundliche Unterlage für die Nachricht, die innerbetriebliche Arbeitsvereinfachung und die Entlastung qualifizierter Mitarbeiter sind die besonderen Vorteile. Allerdings

Beispiel Basa-Netz der Bundesbahn), 3. Grundstücksanlagen. Sie sind nicht Teile des öffentlichen Netzes.

weicht der Kreis der Personen, die durch das Telegramm und Fernschreiben zu erreichen sind, sehr voneinander ab.

Da die drei Dienstleistungsarten ihrer besonderen Vorzüge und Nachteile wegen nur bedingt gegeneinander ersetzt werden können, wird jede Leistung auf einem Teilmarkt angeboten. Doch wiegen die Eigenarten nicht so schwer, daß bei einem entsprechenden Preisgefälle zwischen den Teilmärkten nicht in einem erheblichen Umfang Substitutionsüberlegungen angestellt würden. Für Ferngespräche und Fernschreiben wurde beispielsweise berechnet, von welcher Nachrichtenmenge an der Fernschreiber billiger wird.¹ Diese Berechnungen spiegeln deutlich die Substitutionsüberlegungen. Preisänderungen auf einem Teilmarkt beeinflussen, zumindest wenn sie eine bestimmte Höhe erreichen, die Absatzmengen auf den anderen Teilmärkten.

Die Teilmärkte für Ferngespräche, Telegramme und Fernschreiben sind also verbunden. Der erwerbswirtschaftlich handelnde Anbieter wird bei der Preisfestsetzung für eine Dienstleistungsart die Wirkungen dieser Preise auf die beiden benachbarten Märkte berücksichtigen müssen.

2. Das gewinnmonopolistische und wettbewerbsgemäße Verhalten

Neben den früher dargelegten Regeln² für das Verhalten des nach maximalem Gewinn strebenden Monopolisten müssen nunmehr auch noch die Rückwirkungen auf die anderen, verbundenen Teilmärkte beachtet werden. Der Monopolist setzt den Preis auf dem Teilmarkt A – beispielsweise dem Fernsprechverkehr – um so niedriger, „1. je zahlreicher unter den übrigen Teilmärkten jene (sind), auf denen die Nachfrage bei einer Senkung des Preises A ebenfalls steigt, je bedeutender diese Märkte (sind) und je empfindlicher ihre Reaktion (ist), 2. je weniger zahlreich unter den übrigen Teilmärkten jene (sind), auf denen die Nachfrage bei einer Senkung des Preises A im Gegenteil schrumpft, je weniger

¹ Vergleiche Meinhold, Heinz, Was kostet das Fernschreiben?, in: Der Volkswirt, 11. Jahrgang (1957), S. 1423 ff.

² Siehe S. 81 ff.

bedeutend diese Märkte (sind) und je geringer die Empfindlichkeit ihrer Reaktion (ist).“¹

Bei einem Wettbewerbsverhalten sind für den Tarifaufbau wiederum die langfristigen oder kurzfristigen Grenzkosten maßgebend, da die verschiedenen Nachfrageelastizitäten nicht gesondert als Bestimmungsgröße berücksichtigt werden dürfen.²

Um die Übertragung von Nachrichten auf elektrischem Weg anbieten zu können, muß die Post umfangreiche Mittel in Fern- und Ortskabel, Vermittlungsämter, Verstärkerämter und Apparate für die Teilnehmeranschlüsse investieren. Diese Investitionen ziehen hohe fixe Kosten nach sich: Zinsen für das Anlagekapital, die nutzungsunabhängigen Abschreibungen und den Aufwand für die Instandhaltung und Wartung. Ist erst einmal eine bestimmte Kapazität für die Übermittlung elektrischer Nachrichten gegeben, so verursacht es nur noch geringe variable Kosten, eine einzelne Nachricht zu übermitteln. Die Stromkosten, die verbrauchsbedingten Abschreibungen für die Vermittlungs- und Verstärkereinrichtungen sowie die zusätzlichen Wartungs- und Instandhaltungskosten fallen gegenüber den fixen Kosten für die Bereitstellung der Kapazitäten kaum ins Gewicht. Bei dieser Kostenlage sind die kurzfristigen Grenzkosten innerhalb einer gegebenen Gesamtkapazität weit kleiner als die langfristigen Grenzkosten, denen außer den kurzfristigen Grenzkosten noch die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung zuzurechnen sind. Bei einer kurzfristigen Betrachtung gilt für den vollautomatischen Selbstwählferndienst im Fernsprech- und Fernschreibverkehr „fast annähernd der Extremfall ausschließlicher Fixkosten“³.

Soll ein kostenorientierter Wettbewerbstarif aufgestellt werden, so müssen die Leistungen, die während der Zeit der Verkehrsspitze nachgefragt werden, nach den langfristigen Grenzkosten kalkuliert werden, es sei denn, daß die Gesamt-

¹ Niehans, Jürg, a.a.O., S. 305 f. Diese Ergänzungsregel gilt nur, wenn zwischen den Verkehrsleistungen im ganzen die Substitutions- und nicht die Komplementaritätsbeziehungen vorherrschen. Das dürfte für die verbundene Nachfrage im Fernsprech-, Telegramm- und Fernschreibverkehr der Fall sein.

² Siehe S. 56 ff.

³ Spranger, Peter-Henning, a.a.O., S. 68.

kapazität nicht ausreicht, die Nachfrage zu befriedigen. In diesem Fall darf ein oberhalb der langfristigen Grenzkosten liegender Knappheitspreis gefordert werden.¹ Die Gebühren für die Gespräche, die während der verkehrsstillen Stunden des Tages vermittelt werden, brauchen nur die kurzfristigen Grenzkosten zu ersetzen. Die Kalkulation des Preises nach den kurzfristigen Grenzkosten ist so lange richtig, wie die Kapazität zur Befriedigung der Nachfrage ausreicht. Ist die Nachfrage jedoch auf Grund eines niedrigen, an den kurzfristigen Grenzkosten orientierten Preises so hoch, daß sie mit der für die Bedienung der Verkehrsspitze vorgehaltenen Kapazität nicht mehr befriedigt werden kann, scheiden die kurzfristigen Grenzkosten als alleinige Grundlage für die Preisbildung in den verkehrsstillen Stunden aus. Die Preise, die in der verkehrsreichen und der verkehrsschwachen Zeit gelten, müssen dann so gestaffelt werden, daß die Kapazität zu jeder Zeit voll ausgelastet ist und die Gesamtkosten gerade erstattet werden.

3. Der Tarifaufbau²

a) Der Fernsprechtarif

Die Fernsprechgebühren³ werden nach einem kombinierten Grund- und Gesprächsgebührentarif ermittelt. Die Grund-

¹ Vergleiche S. 25 f.

² Die 1961 im Fernmeldewesen geltenden Tarife werden aus den im Vorwort (siehe S. 11) erwähnten Gründen dieser Studie zugrunde gelegt. Vergleiche Postgebührenheft, Stand vom 1. November 1959, a.a.O.

Gebührenänderungen im Fernmeldewesen hat der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost am 17. 12. 1962 beschlossen, die in folgenden Verordnungen enthalten sind:

1. Verordnung zur Änderung der Fernsprechgebührevorschriften, in: Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Nummer 132, Jahrgang 1962, S. 965 ff.
2. Verordnung zur Änderung der Telegraphenordnung, in: Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Nummer 131, Jahrgang 1962, S. 961 ff.
3. Verordnung zur Änderung der Verordnung über Gebühren für Nebentelegraphen und für den Fernschreibdienst, in: Amtsblatt für das Post- und Fernmeldewesen, Nummer 132, Jahrgang 1962, S. 1000 ff.

³ Nur der Tarifaufbau im Selbstwählfernverkehr wird ausführlich dargestellt. Im Selbstwählfernverkehr wurden 1961 82,5 Prozent aller abgehenden Ferngespräche abgewickelt. Siehe Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1961, a.a.O., S. 94.

gebühr staffelt sich nach der Teilnehmerzahl des Ortsnetzes, der Einzelgesprächsgebührentarif im überörtlichen Verkehr nach der Entfernung und der Zeitdauer.

Für die Gesprächsgebühren gelten im Selbstwählerferndienst in der Zeit von 19.00 bis 7.00 Uhr, im handvermittelten Ferndienst von 18.30 bis 21.30 Uhr, niedrigere Staffeln.¹ Vorranggespräche im handvermittelten Ferndienst werden mit dem Mehrfachen eines gewöhnlichen Gesprächs berechnet; dringende Gespräche kosten das Doppelte, Blitzgespräche das Zehnfache.²

b) Der Telegrammtarif

Grundlage für die Berechnung der Telegrammgebühren ist die Zahl der Wörter. Mehrere Telegrammarten werden nach der Rangfolge der Beförderung und nach dem Absender unterschieden, bei einigen wird die Entfernung grob in zwei Zonen tarifiert.³ Bei allen Telegrammen wird eine Mindestgebühr erhoben.⁴

c) Der Fernschreibtarif

Die Gebühren im Fernschreibverkehr⁵ werden wie die Fernsprechgebühren nach einem kombinierten Grund- und

¹ Die Verordnung zur Änderung der Fernsprechgebührenvorschriften, a.a.O., hat folgende Änderungen gebracht: Ab 1. Juli 1963 gelten für Ferngespräche im Selbstwählerferndienst drei Gebührenstaffeln: die Taggebühr von 7.00 bis 18.00 Uhr, die Übergangsgebühr von 18.00 bis 21.00 Uhr und die Nachtgebühr von 21.00 bis 7.00 Uhr. Die Höhe der Tag- und Nachtgebühr hat sich nicht geändert, die Gebühr für die Übergangszeit ist einheitlich für die Zonen 1 bis 8 um $33\frac{1}{3}$ Prozent unter der Taggebühr festgesetzt worden. Ab 1. Januar 1963 wurde die bereits bestehende Gebührenermäßigung im handvermittelten Ferndienst um eine halbe Stunde vorverlegt und gilt jetzt von 18.00 bis 21.00 Uhr.

² Siehe Tabelle 7 und 8, S. 125 und S. 126.

³ Auf Grund der Verordnung zur Änderung der Telegraphenordnung, a.a.O., sind folgende Neuregelungen, die ab 1. Januar 1963 gelten, getroffen worden:

Die grobe Entfernungsstaffel entfällt. Es wird nur noch für Ortstelegramme innerhalb Berlins eine ermäßigte Gebühr erhoben. Die Wortgebühren wurden mit Ausnahme der Presstelegramme für alle Telegrammartent erhöht, entsprechend die Mindestgebühren mit Ausnahme der Presse- und Brieftelegramme.

⁴ Siehe Tabelle 9, S. 126.

⁵ Die Verordnung zur Änderung der Verordnung über Gebühren für Nebentelegraphen, a.a.O., bringt keine für diese Studie wichtigen Gebühreneränderungen.

Tabelle 7
Der Gesprächsgebührentarif im Selbstwählerdienst

Entfernung	Zonenbreite (km)	Sprechdauer für eine Ge- bühreneinheit von 0,16 DM in der Zeit von		Gebühr für ein gewöhn- liches Drei- minutenge- spräch in der Zeit von 7—19 Uhr (DM)	Gebühreizu- wachs je Kilometer für ein Dreiminu- tengespräch (Pf)
		7—19 Uhr (Sekunden)	19—7 Uhr (Sekunden)		
		unbeschränkt unbeschränkt			
Ortsgespräche				0,16	
Ferngespräche					
Knotenamtsbereich					
Nahverkehrsbereich (Entfernungen zwischen den Knotenämtern)					
I. Zone (— 15 km)	ca. 10	90	90	0,32	3,2
II. Zone (15— 25 km)					
III. Zone (25— 50 km)	15	60	90	0,48	3,2
IV. Zone (50— 75 km)	10	45	67 ¹ / ₂	0,64	1,6
V. Zone (75—100 km)	25	30	45	0,96	1,28
	25	20	45	1,44	1,92
	25	15	45	1,92	1,92
Weitverkehrsbereich (Entfernungen zwischen den Hauptämtern)					
VI. Zone (—200 km)	100	12	45	2,40	0,48
VII. Zone (200—300 km)	100	10	45	2,88	0,48
VIII. Zone (über 300 km)	100 ¹	8 ⁴ / ₇	45	3,36	0,48

¹ Als mittlerer Wert angenommen.

Fernschreibtarif berechnet, dessen Aufbau jedoch wesentlich einfacher ist. Die Grundgebühr beträgt für jeden Fernschreiber einheitlich 20,- DM im Monat. Bei der Ermittlung der Einzelschreibgebühren wird die Entfernung nur in drei Zonen berücksichtigt.¹

Tabelle 8

Die Grundgebühr für einen Hauptanschluß

Größe des Ortsnetzes	Monatlich DM
1 bis 100 Hauptanschlüsse	6,—
101 bis 200 Hauptanschlüsse	8,—
201 bis 1000 Hauptanschlüsse	10,—
über 1000 Hauptanschlüsse	12,—

Tabelle 9

Der Aufbau des Telegrammtarifes²

Art des Telegramms	Wortgebühr im		Mindestgebühr im	
	Orts- verkehr DM	Fern- verkehr DM	Orts- verkehr DM	Fern- verkehr DM
Gewöhnliche Telegramme	0,10	0,15	1,00	1,50
Dringende Telegramme	0,20	0,30	2,00	3,00
Blitztelegramme	1,50		15,00	
Gewöhnliche Pressetelegramme	0,10		1,50	
Dringende Pressetelegramme	0,20		2,00	
Brieftelegramme	0,05		1,00	

¹ Siehe Tabelle 10, S. 127.

² Die verschiedenen Funk- und Schiffstelegrammarten werden wegen ihrer geringen Bedeutung nicht aufgeführt.

Tabelle 10
Der Aufbau des Fernschreibtarifes

Grundgebühr 20,00 DM		
Fernschreib- gebühren	Schreibdauer für eine Gebühreneinheit von 0,10 DM in der Zeit von	
	7.00 bis 18.30 Uhr (Sekunden)	18.30 bis 7.00 Uhr (Sekunden)
Hauptamtszone (etwa 100 km Durchmesser)	30	30
Zentralamtszone (etwa Größe eines Landes)	15	22 1/2
Weitzone	10	15

4. Die Kosten für die Übermittlung von Nachrichten auf elektrischem Wege

a) Die Kosten im Fernsprechwesen

aa) Die Größe des Ortsnetzes

Im Fernspreverkehr müssen jedem Teilnehmer für einen Hauptanschluß technische Einrichtungen und Leitungen zu seiner ausschließlichen Benutzung zur Verfügung gestellt werden. Der Aufbau dieser nur für den Teilnehmer bestimmten Anlage verursacht wegen der Verzinsung, Wagnisprämie und Abschreibung der erforderlichen Investitionen fixe Kosten, die als „Grenzkosten des Anschlusses“ dem Teilnehmer voll zuzurechnen sind.

Gegenüber diesen Hauptanschlüssen entstehen der Post für den Anschluß von Gemeinschaftsanschlüssen ¹ geringere

¹ Mehrfachanschlüsse sind über eine gemeinsame Amtsleitung mit dem Amt verbunden. Jeder Teilnehmer kann getrennt anrufen und angerufen werden, doch kann jeweils nur ein Teilnehmer zur gleichen Zeit sprechen. Vergleiche zu den Gemeinschaftsanschlüssen Lennertz, Josef, Einfluß des Ausbaugrades und Benutzungsgrades nachrichtentechnischer Einrichtungen auf die Gesamtwirtschaft, Forschungsberichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, Nr. 535, als Manuskript gedruckt, Köln und Opladen 1958, S. 101 f.

fixe Kosten, wenn die Entfernung größer als 3 km von der Vermittlungsstelle ist. Die Kostenersparnis ist dann bei den Amtsleitungen größer als der Kostenzuwachs bei den Amts- und Teilnehmereinrichtungen.

Die Höhe der fixen Kosten für einen Hauptanschluß hängt von der Größe des Ortsnetzes ab. Zwei Kostenfaktoren sind entscheidend: die Anschlußleitungen für die Verbindung der Sprechapparate mit der Vermittlungsstelle und der Sprechapparat mit den ihm zugeordneten Amts- und Teilnehmer-einrichtungen.

Die Leitungskosten sinken in Netzen mit einer größeren Teilnehmerzahl, da die durchschnittlichen Leitungslängen zu den Sprechstellen kleiner werden, die Unterteilung des Netzes mit mehreren Vermittlungsstellen einen rationelleren Aufbau des Kablnetzes zuläßt und die Aderndicke abnimmt. Die Kosten der technischen Amtseinrichtung bezogen auf eine Anschlußeinheit weisen eine zu den Leitungskosten entgegengesetzte Tendenz auf. Sie steigen mit Größerwerden des Ortsnetzes, da die Zahl der Gruppenwählerstufen sich dann erhöht. Die Kosten wachsen jeweils sprunghaft an, wenn eine neue Ausbaustufe erreicht ist, innerhalb der Stufe sinken sie dann wieder mit der steigenden Zahl der Anschlußeinheiten, bis von neuem aus technischen Gründen eine zusätzliche Gruppenwählerstufe nötig wird. Unabhängig von der Größe des Ortsnetzes fallen die Kosten für den Sprechapparat an.

Die Leitungskosten überwiegen die Kosten der technischen Amtseinrichtung bei weitem, so daß die jährlichen fixen Gesamtkosten für einen Hauptanschluß in den kleinen Ortsnetzen am höchsten sind und sich in den größeren Ortsnetzen ermäßigen.¹ Jedoch ist bei den ganz großen Netzen wieder

¹ Lennertz gibt die durchschnittlichen Investitionskosten für einen Hauptanschluß im Januar 1953 an. Bei Gesamteinrichtungskosten von 1 530,— DM überragen im Ortsverkehr die Kabel- und Leitungskosten mit 950,— DM weit die Amtskosten mit 370,— DM und Gebäudekosten mit 50,— DM. Vergleiche Lennertz, Josef, a.a.O., S. 94. Siehe hierzu auch Lotze, Alfred, Fernschreiben-Fernsprechen-Fernsehen, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 4. Jahrgang (1952), S. 387; Diederich, Helmut, Studie zur Neuordnung der Tarife im Fernsprechfernverkehr (Vorläufige Fassung), unveröffentlichtes Gutachten des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, abgeschlossen am 5. November 1953, S. 21 f. Nach Wittiber mußte die Post (1932) für die Herstellung

ein leichtes Ansteigen der Kosten auf Grund eines überproportionalen Aufwandes für die technischen Amtseinrichtungen festzustellen. Wittiber ermittelte 1932, daß die festen jährlichen Kosten in den kleinsten Netzen 206 RM betrugen, auf 121 RM in den Netzen mit 1 000 bis 5 000 Hauptanschlüssen fielen und bei den ganz großen Netzen wieder etwas anstiegen.¹ Diese Tendenz in der Kostenlage dürfte auch noch heute richtig sein, da die kostspieligen Leitungen im Ortsnetz durch eine weiterentwickelte Technik nicht ersetzt werden konnten. Im Ortsnetz herrschen die überlieferten Kabelformen vor, Erdkabel oder blanke Röhrenkabel mit 0,8 oder 0,6, neuerdings auch 0,4 Millimeter starken Kupferleitern.²

Der erwerbswirtschaftlich handelnde Anbieter wird, wenn er sich allein nach der Kostenstruktur richtet, Nachfragegruppen nach der Größe der Ortsnetze bilden und für das bloße Bereitstellen seiner Einrichtungen eine feste Gebühr erheben, die die Grenzkosten des Anschlusses decken soll. Die Grundgebühr wird am höchsten in den kleinen Ortsnetzen sein, mit steigender Teilnehmerzahl fallen und bei den ganz großen Netzen wieder leicht ansteigen.

bb) Die Entfernung

Im Fernsprechverkehr sind grundsätzlich zwei Entfernungsbereiche zu unterscheiden: der Orts- und der Fernverkehr. In der Größe des Ortsnetzes und damit in der Höhe der Grundgebühr kommen die fixen Kosten der unterschiedlichen Durchschnittsentfernung der Teilnehmer vom Amt zum Ausdruck. Die Gruppenbildung nach der Ortsnetzgröße ist also geeignet, die Entfernungskosten für Ortsgespräche richtig zu erfassen.

Im Fernverkehr steht dagegen allen Teilnehmern ein all-

eines Hauptanschlusses Beträge zwischen 1 200 und 800 RM aufwenden. Vergleiche Wittiber, H., Fernsprechtarif und Selbstkosten, in: Gegenwartsfragen der Deutschen Reichspost IV, Band 43 der Schriftenreihe Post und Telegraphie in Wissenschaft und Praxis, Berlin 1932, S. 159.

¹ Vergleiche Wittiber, H., Fernsprechtarif und Selbstkosten, a.a.O., S. 159.

² Vergleiche Kölkebeck, Heinrich, Das Fernmeldekabel, in: Der Volkswirt, Beilage „Deutsche Bundespost“ zu Nr. 15, vom 13. April 1957, S. 18.

gemeines Leitungsnetz¹ für die gewünschten Gesprächsverbindungen zur Verfügung. Die Bereitstellung dieses Leitungsnetzes verursacht feste Kosten, da das in Bezirkskabel, Fernkabel, Fernämter, Verstärker und Meßgeräte investierte Kapital verzinst und abgeschrieben werden muß und da von der Gesprächsnachfrage unabhängige Aufwendungen für das Bedienungs- und Wartungspersonal entstehen. Obwohl große Erfolge in der Mehrfachausnutzung von Leitungen erzielt werden konnten, ist der entscheidende Kostenfaktor für das Leitungsnetz die Entfernung geblieben, da der Leitungskostenanteil den festen Kostenanteil an den Enden überwiegt. Das gilt besonders bei langen Leitungen.² Es darf deshalb angenommen werden, daß der Aufwand für die Bereitstellung eines Sprechweges praktisch proportional mit der Entfernung steigt.³ Es zeigen sich allerdings unterschiedliche Kostenschichtungen für den Nahverkehr, der bis zu 100 Kilometer gerechnet werden kann, und den Weitverkehr. Der Unterschied rührt daher, daß der Nahverkehr über andere Kabeltypen als der Weitverkehr abgewickelt wird. Die Bezirkskabel für die Abwicklung des Nahverkehrs sind hauptsächlich Erdkabel mit Kupferleitern von 0,9, 1,2 oder 1,4 Millimeter Durchmesser, während im Weitverkehrskabelnetz vornehmlich Trägerfrequenzfernkabel eingesetzt werden.⁴

Im ganzen entspräche deshalb eine geringe feste Grundgebühr mit aufgesetzter proportionaler Entfernungsstaffel im Gesprächstarif dem Anstieg der Gesamtkosten mit der Entfernung, wobei im Nahverkehrsbereich bis 100 Kilometer wegen des größeren Kostenanstiegs die Staffel stärker aus-

¹ Der Begriff Leitung hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. Aus den beiden Drähten „ist ein physikalisches Gebilde geworden, das mit allen Vorkehrungen zur Erhöhung der Reichweite und zur Mehrfachausnutzung ein ganz anderes Gesicht gewonnen hat“. Eckenberger, Gustav, Der Fernsprechtarif, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 2. Jahrgang (1950), S. 43. Alle hier angestellten Überlegungen beziehen sich auf einen Sprechweg, das heißt, auf einen durchgeschalteten elektrischen Übertragungsweg zwischen zwei Teilnehmern.

² Vergleiche Eckenberger, Gustav, a.a.O., S. 43.

³ Vergleiche hierzu die bei Diederich dargestellte Kostenuntersuchung über den Fernmeldebetrieb der Oberpostdirektion Karlsruhe, bei der annähernd proportionale Ferngesprächskosten in Abhängigkeit von der Entfernung festgestellt wurden. Diederich, Helmut, Studie zur Neuordnung der Tarife im Fernsprechtfernverkehr, a.a.O., S. 22 ff.

⁴ Vergleiche Kölkebeck, Heinrich, a.a.O., S. 18 f.

geprägt sein könnte. Wird die Grundgebühr nicht getrennt berechnet, sondern in die Entfernungsstaffel eingerechnet, so ist die Entfernungsstaffel schwach degressiv.

Der kostenorientierte Aufbau der Entfernungsstaffel wird außerdem wesentlich von den Kosten der Entfernungsermittlung mitbestimmt. Je genauer die Entfernung, über die ein Ferngespräch geführt wird, ermittelt werden soll, um so mehr steigen der technische Aufwand und deshalb die Kosten. Damit dieser Aufwand in Grenzen gehalten wird, werden die Entfernungen der Sprechorte nicht zwischen den 3 700 Ortsnetzen der Bundesrepublik (Ortsentfernung), sondern nur zwischen den 950 Knotenämtern (Tarifentfernung) ermittelt. Alle Endämter eines Netzknotens bilden somit eine einheitliche Gruppe für die Entfernungsermittlung.¹

Für die Ermittlung der Tarifentfernung, über die ein Gespräch geführt wird, werden mehrere Zonen gebildet. Dem stark sinkenden Aufkommen mit zunehmender Entfernung (siehe Abbildung 5) entsprechen größer werdende Zonenbreiten. Die Zahl der Zonen kann so in tragbaren Grenzen gehalten werden. Da auf Grund dieser Zoneneinteilung die Kosten für die Entfernungsermittlung unterproportional mit steigender Entfernung zunehmen, wird die Degression in der kostenorientierten Entfernungsstaffel stärker.

cc) Der Zeitpunkt der Nachfrage

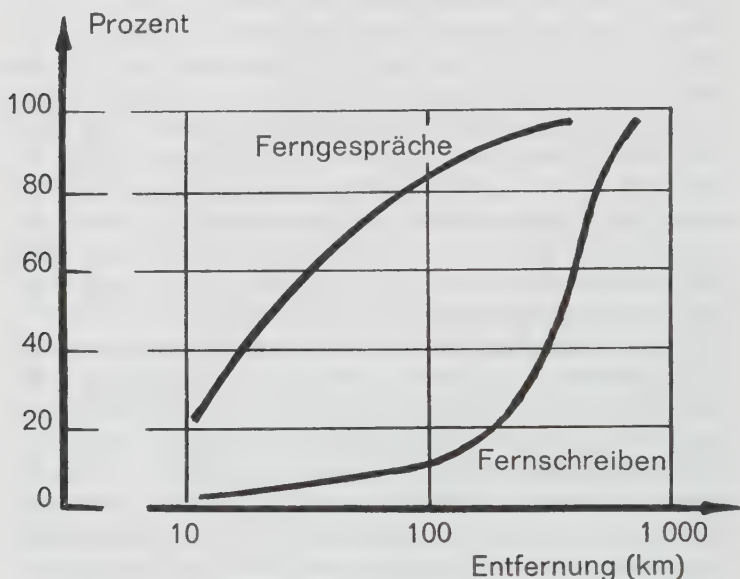
Je nach der Tageszeit schwankt die Nachfrage nach Telefongesprächen erheblich.² Ihre Spitzenwerte erreicht die Gesprächsnachfrage in den Vormittags- und frühen Nachmittagsstunden; am Tag ist sie höher als in der Nacht.

¹ Siehe hierzu Raettig, H., Neues in Fernverkehrstechnik und -betrieb, in: Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens 1952, herausgegeben von Friedrich Gladenbeck, Jahrgang 1952, Windsheim/Mittelfranken 1953, S. 194 f. Diese Entfernungsermittlung bringt aber Ungerechtigkeiten mit sich, da größere Abweichungen der Ortsentfernung (Sprechort zu Sprechort) von der Tarifentfernung (Mittelpunkt zu Mittelpunkt des Tarifbereiches) vorkommen. Das ist besonders im Ruhrgebiet der Fall, wo nicht jeder Ort Sitz eines Knotenamtes ist. Vergleiche hierzu Kirchner, O., Tarifgestaltung im Fernsprechverkehr, in: Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens 1952, herausgegeben von Friedrich Gladenbeck, Jahrgang 1952, Windsheim/Mittelfranken 1953, S. 34 ff.

² Siehe hierzu Lennertz, Josef, a.a.O., S. 205.

Abbildung 5

Die Verteilung des Fernsprechfernverkehrs und Fernschreibverkehrs nach der Entfernung²



Der Umfang der für die Vermittlung von Telefongesprächen bereitgestellten Sprechwege, Verstärker- und Vermittlungseinrichtungen sowie aller anderen Ausrüstungen wird allein von der Höhe der Spitzennachfrage bestimmt, da eine ausgleichende Vorratsproduktion der Deutschen Bundespost für das Angebot ihrer Dienstleistungen im Fernsprechverkehr nicht möglich ist. Deshalb müssen, wenn ein kostenorientierter Tarif verwirklicht werden soll, die Gebühren für die in der Zeit des Spitzenverkehrs nachgefragten Leistungen nach den langfristigen Grenzkosten (kurzfristige Grenzkosten und Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung), die Gebühren für die in den verkehrsstillen Stunden angebotenen Leistungen nach den kurzfristigen Grenzkosten und gegebenenfalls den anteiligen Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung kalkuliert werden.²

¹ Lennertz, Josef, a.a.O., Anlage 6.63 (1), S. 233, (ohne Zeitangabe).

² Siehe unter S. 59 ff.

Angenommen, die Post würde ihren Tarif allein an den Kosten orientieren, so würde der Preis für ein Ferngespräch je nach dem Zeitpunkt der Nachfrage sehr unterschiedlich sein. Die Gebühren, die während der Zeit der Verkehrsspitze gelten, würden bei der Kostenlage im Selbstwählferndienst des Fernsprechverkehrs bedeutend höher sein als die Gebühren für die Gesprächsvermittlung in verkehrsstillen Stunden. Der Grund hierfür ist, daß die Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung, die den langfristigen Grenzkosten zuzurechnen sind, weitaus größer sind als die kurzfristigen Grenzkosten.¹ Im handvermittelten Ferndienst schlagen jedoch die variablen Kosten stärker zu Buch als im Selbstwählferndienst, da die beschäftigungsabhängigen Kosten des Vermittlungspersonals noch berücksichtigt werden müssen. Die kurzfristigen Grenzkosten sind im handvermittelten Ferndienst höher als im Selbstwählferndienst.

In dem Fernsprechtarif der Deutschen Bundespost ist eine Staffelung der Tarife nach dem Zeitpunkt der Nachfrage vorgesehen. In der Zeit von 19.00 bis 7.00 Uhr sowie an Samstagnachmittagen und Sonn- und Feiertagen gilt im Selbstwählferndienst ein niedriger Nachttarif, während der übrigen Zeit ein höherer Tagtarif. Sieht man in der Wahl dieser Zeiten eine – zwar recht grobe – Einteilung in „Zeiten des Spitzenverkehrs“ (7.00 bis 19.00 Uhr) und „verkehrsstille Stunden“, so können die Preisunterschiede aus den Kostenunterschieden zwischen langfristigen Grenzkosten und kurzfristigen Grenzkosten erklärt werden. Die Nachttarife liegen – trotz der beträchtlichen Ermäßigung – aller Wahrscheinlichkeit nach aber noch wesentlich über den kurzfristigen Grenzkosten. Solange noch freie Beförderungskapazitäten während der Nachtzeit vorhanden sind, müßten bei einem kostenorientierten Tarif die Preise bis auf die kurzfristigen Grenzkosten gesenkt werden. Führen jedoch die dann sehr niedrigen Nachttarife dazu, daß neue Verkehrsspitzen in die preisgünstige Zeit fallen und die Beförderungskapazität zur Befriedigung dieser Spitzennachfrage nicht ausreicht, so müssen die Tarife über die kurzfristigen Grenzkosten angehoben werden. Die Post müßte bei dieser Angebotslage, wollte sie

¹ Siehe S. 122 f.

den Anforderungen eines Wettbewerbsverhaltens genügen, die Preise so staffeln, daß die Beförderungskapazitäten möglichst während aller 24 Stunden des Tages gut ausgelastet und gerade die Gesamtkosten gedeckt werden.¹

Die zumindest in ihrer Tendenz an den Kosten orientierten Tag- und Nachttarife sind aus volkswirtschaftlichen Motiven erwünscht. Es wird eine falsche Zurechnung der festen Kosten mit allen ihren Nachteilen vermieden. Die falsche Anlastung der festen Kosten wird immer dann vorgenommen, wenn die Anlagekosten auf alle während des Tages nachgefragten Leistungen gleichmäßig verteilt werden. Es sei einmal unterstellt, man orientierte den Preis an so errechneten Durchschnittskosten. Der Durchschnittskostenpreis würde dann niedriger sein als der Preis, der während der Zeit der Verkehrsspitze gilt, aber höher als der Preis, der während der verkehrstillen Stunden berechnet wird. Das bedeutete, daß auf Grund einer falschen Zurechnung der Kosten für die Bereitstellung der Beförderungskapazitäten zu viele Leistungen während der Beschäftigungsspitzen, aber zu wenige Leistungen während der verkehrstillen Stunden erstellt würden.

Bilden jedoch die kurzfristigen und langfristigen Grenzkosten die Grundlage der Tarifbildung, so reicht wegen des höheren Preises während der Zeit der Verkehrsspitze eine kleinere Beförderungskapazität als bei einem Durchschnittskostenpreis zur Befriedigung der Spitzennachfrage aus. Diese kleinere Beförderungskapazität wird aber während der verkehrstillen Stunden des Tages besser ausgenutzt, da in dieser Zeit der Preis ermäßigt ist. Inwieweit tatsächlich mehr Leistungen in den Zeiten ermäßigter Gebühr nachgefragt werden, wird wesentlich davon mitbestimmt, wie sich die Gesamtzahl der Anschlüsse auf Geschäfts- und Privatan Anschlüsse aufgliedert.² Gerade seit der Einführung des Selbst-

¹ Für die Verwirklichung einer Als-ob-Wettbewerbspreisstellung wäre es für die Deutsche Bundespost durchaus sinnvoll, zu überlegen, ob die geforderten Bedingungen nicht mit einem Tarif besser erfüllt werden könnten, in dem mehrere verschiedene Preisstaffelungen je nach dem Zeitpunkt der Nachfrage vorgesehen sind.

Mit der Einführung des Zwischentarifs für die Zeit von 18.00 bis 21.00 Uhr beabsichtigt die Post, eine entsprechende Steuerung des Verkehrsaufkommens zu erreichen.

² Im Jahre 1950 wurden die Tarife für die Abendstunden (18.30 bis

wählerferndienstes stellt die Post einen steigenden Verkehr während der Zeit niedriger Gebühr fest. „Von der Gesamtzahl der Gespräche im SWFD (Selbstwählerndienst, vom Verfasser ergänzt) wurden 11,6 Prozent in der Zeit ermäßigter Gebühr geführt.“¹ Solange die Preisnachlässe während der verkehrsstillen Stunden zu Verkehrssteigerungen führen, die von der für die Befriedigung der Verkehrsspitze vorgehaltenen Beförderungskapazität bewältigt werden können, beruhen die Preisunterschiede auf Kostenunterschieden. Jedenfalls sind in dem niedrigen Nachttarif keine Interventionspreise zu sehen, die zu einem Verlust oder Gewinnverzicht führen.

Im handvermittelten Ferndienst sind Verkehrssteigerungen während der Nachtzeit jedoch anders zu beurteilen. Hier zieht ein Zusatzverkehr während der Nachtzeit verhältnismäßig hohe zusätzliche Kosten nach sich, da die Fernvermittlungsschranke stärker mit Bedienungspersonal besetzt werden müssen als bei einem völlig unerheblichen Verkehr. Es drohen sprungfixe Kosten. Nur in den Abendstunden, wenn bei abklingendem Verkehr sowieso noch Bereitschaftspersonal vorhanden ist, sind die zusätzlichen Kosten niedrig. Das dürfte auch der Grund sein, weshalb im handvermittelten Ferndienst die Preise nur in der Zeit von 18.30 bis 21.30 Uhr ermäßigt sind.

dd) Die Zeitdauer des Gesprächs

Im Ortsverkehr wären als zeit- oder gesprächsabhängige Kosten für ein Gespräch der Stromverbrauch und die Abnutzung der Wähleinrichtungen für den Gesprächsaufbau zu kalkulieren, während die Zeit der Leitungsbelegung nicht als kostenverursachend in Anrechnung zu bringen ist, da die Leitungen ohnehin nur den Gesprächspartnern zur Verfügung stehen. In großen Ortsnetzen mit mehreren dezentralisierten

21.30 Uhr) um 20 Prozent ermäßigt, aber weder eine Verkehrsverlagerung noch eine Verkehrszunahme trat ein. Damals war die Zahl der privaten Teilnehmer noch zu klein, als daß man eine Verkehrssteigerung erwarten durfte. Vergleiche Kirchner, O., a.a.O., S. 17.

¹ Lennertz, Josef, a.a.O., S. 164. Auf welches Jahr sich diese Angabe bezieht, ist bei Lennertz nicht angegeben, wahrscheinlich auf 1955.

Wahlämtern werden jedoch auch bei einem Ortsgespräch Leitungen zwischen diesen Ämtern belegt, die nicht einem Teilnehmer fest zugeordnet sind. In solchen Fällen müßte eine Zeitstaffel diese Leitungskosten erfassen, während sonst wegen der geringen zeit- und gesprächsabhängigen Kosten nur eine einmalige Gebühr für jedes Gespräch zu vertreten ist.

Im Fernverkehr müssen dagegen die Kosten für die zeitliche Belegung der Sprechwege in einer besonderen Zeitstaffel immer berücksichtigt werden, da die Sprechwege den Teilnehmern nicht fest zugeordnet sind. Je nachdem, ob die Sprechwege während der Zeiten des Spitzenverkehrs oder der verkehrsstillen Stunden belegt werden, sind die Kosten verschieden.¹ Zwei oder mehrere in ihrer Höhe verschiedene Gebührenstaffelungen sind nötig, damit die Kosten der Leitungsbelegung richtig erfaßt werden können. Die Gebühr für jede Zeiteinheit der Zeitstaffel, die während der Zeit des Spitzenverkehrs gilt, muß die anteiligen langfristigen Grenzkosten (kurzfristige Grenzkosten und Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung) decken, während die Gebühr für jede Zeiteinheit der Zeitstaffel, die während der verkehrsstillen Stunden berechnet wird, nur die kurzfristigen Grenzkosten und gegebenenfalls anteilige Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung zu ersetzen hat.

Mit jeder Zeiteinheit, die ein Gespräch länger dauert, muß die Gesprächsgebühr um den Betrag, den die einzelne Zeiteinheit kostet, zunehmen. Die Höhe der Gebühren für die Zeit der Leitungsbelegung steigt proportional mit der Zeit an. Nach der Zeitdauer des Gesprächs zuzüglich der Belegungszeit für den Gesprächsaufbau² wird – unter Berücksichtigung des Zeitpunktes der Nachfrage – die Gebühr für ein Ferngespräch dann in den Kosten richtig erfaßt.

ee) Die Ausnutzung der Fernleitungen

Vermutlich werden in verkehrsarmen Gebieten die Fernsprechleitungen nicht so gut ausgelastet wie in verkehrs-

¹ Siehe S. 131 ff.

² Die Zeit für das Wählen der Entfernungszone dauert im Selbstwählerdienst 4 bis 8 Sekunden. Sie kann als Gesprächszeit aus technischen

starken Gegenden. Angenommen, die Post würde in einem kostenorientierten Tarif versuchen, jeder Verkehrsrelation ihre langfristigen Grenzkosten anzulasten. Die verschieden hohe Verkehrsdichte hätte dann zur Folge, daß die langfristigen Grenzkosten je nach der Verkehrsrelation auf mehr oder weniger Gesprächseinheiten verteilt werden müßten. Die Kosten für die Inanspruchnahme einer Zeiteinheit der Zeitstaffel wären bei jeder Verkehrsrelation verschieden hoch. Es wäre demnach für die Post durchaus sinnvoll, zu überlegen, ob sie im Tarif nicht Gruppen für verschiedene Verkehrsrelationen bilden sollte, die gleiche langfristige Grenzkosten je in Anspruch genommener Zeiteinheit verursachen.¹

Im Selbstwählferndienst könnten, wenn überhaupt, solche Gruppen nur mit einem großen technischen Aufwand abgegrenzt werden, durch den die Vorteile sicher überkompensiert würden. Ähnlich wie beim Briefverkehr gebieten betriebstechnische Gründe den Verzicht auf eine Differenzierung des Tarifes nach der Verkehrshäufigkeit. Ein solcher Tarif wurde deshalb beim Aufbau des Selbstwählferndienstes auch gar nicht diskutiert.

ff) Verschiedene Kosteneinflüsse

Innerhalb eines Tages verlangen die einzelnen Teilnehmer eine höchst unterschiedliche Zahl von Ferngesprächen. Die Post vermittelt – unabhängig davon, ob ein Wenig- oder

Gründen nicht mit gemessen werden. Der Fehler ist bei einer durchschnittlichen Gesprächszeit von 180 bis 240 Sekunden relativ gering und läßt sich daher leicht durch höhere Grundkosten je Zeiteinheit ausgleichen. Siehe hierzu Raettig, H., a.a.O., S. 194.

¹ Im handvermittelten Ferndienst trug man dieser besonderen Kostelage dadurch Rechnung, daß bewußt die Leitungen des Weitverkehrsdienstes mit einem stärkeren Personaleinsatz bedient wurden als die des Nahverkehrs, um die effektive Gesprächszeit auf den kostspieligen Leitungen zu erhöhen. So wurden täglich (nach 1924) abgewickelt:

auf Leitungen bis zu 25 km Länge	40 Gespräche,
auf Leitungen bis zu 50 km Länge	50 Gespräche,
auf Leitungen bis zu 100 km Länge	60 Gespräche,
auf Leitungen bis zu 200 km Länge	70 Gespräche,
auf Leitungen bis zu 400 km Länge	80 Gespräche,
auf Leitungen bis zu 600 km Länge	90 Gespräche,
auf Leitungen über 600 km Länge	100 Gespräche.

Diese Tendenz erklärt sich auch noch daraus, daß die kleinen Vermitt-

Vielsprecher ein Ferngespräch wünscht – jedes Gespräch zum gleichen Tarif.

Auch die Vorrangsgespräche im handvermittelten Verkehr verursachen gleiche Gesamtkosten wie die gewöhnlichen Gespräche, da sich intern bei der Post nur die Rangfolge in der Abwicklung der Gespräche ändert.

Zusammenfassung

Würde die Post sich allein nach der Kostenstruktur richten, so läge folgender Tarifaufbau nahe:

Erstens müßte sie für jeden Fernsprechanschluß eine feste Grundgebühr erheben, deren Höhe nach der Teilnehmerzahl des Ortsnetzes gestaffelt wäre. Die Grundgebühr würde in kleiner werdenden Ortsnetzen steigen.

Zweitens müßte sie für jedes einzelne Telefongespräch im Orts- und Fernverkehr eine Gesprächsgebühr erheben. Drei Kostenfaktoren würden die Höhe der Gesprächsgebühr bestimmen: die Entfernung, die Zeitdauer des Gesprächs und der Zeitpunkt der Nachfrage.

Für jedes einzelne Ortsgespräch genügte es, eine einmalige feste Gesprächsgebühr, in großen Ortsnetzen mit mehreren Wähllämpfern gegebenenfalls noch eine zusätzliche Zeitgebühr zu berechnen.

Bei Ferngesprächen müßte die Gesprächsgebühr nach einer proportional steigenden Zeitstaffel und einer degressiven Entfernungsstaffel ermittelt werden.

Sowohl für Ortsgespräche als auch für Ferngespräche müßte die Gesprächsgebühr nach dem Zeitpunkt der Nachfrage gestaffelt sein. Während der Zeiten des Spitzenverkehrs müßte eine höhere Gesprächsgebühr gelten als während verkehrsstillen Stunden.

Differenzierungen nach einzelnen Gebieten oder Verkehrsrelationen scheiden, obwohl für die einzelnen Gespräche unterschiedliche Kosten entstehen, aus betriebstechnischen Gründen aus.

lungenanstalten an das allgemeine Netz angeschlossen werden müssen, hier aber eine geringe Verkehrsdichte zu verzeichnen ist. Vergleiche hierzu Wittber, H., Die Grundlagen des Fernsprechtarifs, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse, Band 28 der Schriftenreihe Post und Telegraphie in Wissenschaft und Praxis, Berlin-Lichterfelde 1926, S. 85.

b) Die Kosten im Telegrammverkehr

Die Kosten für die reine elektrische Übertragung des Telegrammtextes zwischen zwei Telegraphenstationen entsprechen in ihrem Aufbau im wesentlichen denen des Fernsprechkverkehrs. Außerdem kommen zwei neue Kostenfaktoren – die Annahme und die Zustellung des Telegramms – hinzu, die innerhalb der Gesamtkosten ein entscheidendes Gewicht haben.

Das Telegramm muß entweder am Schalter eines Postamtes aufgegeben, einer Telegrammannahmestelle im Fernsprechkverkehr zugesprochen oder im Fernschreibverkehr zugeschrieben werden. Die Annahmekenkosten hängen von der Länge des Textes – Zahl der Wörter – ab, doch entstehen für jedes Telegramm unabhängig davon bestimmte Grundkosten für die Absenderangaben und die amtlichen Vermerke. Auch mögen die Annahmekenkosten je nach der Aufgabeart wegen der unterschiedlichen Arbeitsauslastung und Spezialisierung des Personals verschieden sein. Trotzdem dürfte für die Annahme eine Grundgebühr,¹ auf die sich noch eine Wortgebühr aufbaut, den Kosten angepaßt sein.

Die Kosten der Telegrammzustellung werden von der Länge des Telegrammtextes nicht beeinflusst. Entscheidend ist hier die Zahl der bei einem Zustellgang von dem Boten ausgetragenen Telegramme, die je nach der örtlichen Lage des Zustellpostamtes in einer Großstadt, Kleinstadt oder einem Landzustellbereich und nach der Tageszeit sehr schwankt.² Eine Grundgebühr, die nach dem Zustellgebiet

¹ Diese Grundgebühr entspricht nicht der Mindestgebühr des Tarifes, die nur dann zum Zuge kommt, wenn die Wortgebühr den Betrag der Mindestgebühr nicht erreicht.

² Schaaf hat eine genaue Kostenanalyse für die Telegramm- und Eilzustellung in einer Großstadt vorgenommen. (Zeitpunkt der Untersuchung wurde nicht angegeben.) Wird nur eine Sendung von dem Boten zugestellt, kostet der Zustellgang in der Zone 1 (1 km) 1,12 DM, in der Zone 7 (20 km) 4,90 DM; werden dagegen zwanzig Sendungen an verschiedene Empfänger auf einem Zustellgang ausgetragen, so wird die einzelne Sendung in der Zone 1 nur noch mit 0,25 DM und in der Zone 7 mit 0,58 DM belastet. Diesen Berechnungen wurde ein Leistungsmaß der Boten von 36 Sendungen je Schicht zugrunde gelegt. Bei einem niedrigeren oder höheren Leistungsmaß müssen die Werte vergrößert beziehungsweise verkleinert werden. In einem Landzustellbereich, in dem dieses Leistungsmaß nicht erreicht wird, ist deshalb mit erheblich höheren Kosten zu rechnen. In der Zeit zwischen 6.00 und 9.00 Uhr, in der die Hälfte

und der Zustellzeit gestaffelt wäre, entspräche den Kosten bei der Zustellung. Die Post könnte zumindest leicht Gruppen nach den Zustellgebieten im Tarif vorsehen, da jedes Telegramm einzeln von einem Postbeamten angenommen werden muß.

Ist der Empfänger des Telegramms Fernsprechteilnehmer, so wird ihm in der Regel der Text sofort nach dem Eingang auf dem Postamt zugesprochen und das Telegramm erst mit der Briefpost zugestellt. Dann entstehen der Post nur die Kosten für das Telefongespräch und das Austragen durch den Briefträger statt der sicher höheren Botenkosten.

Den Kosten der elektrischen Übertragung des Telegrammtextes würde sich, ähnlich dem Zeitzonentarif im Fernsprechenwesen, eine nach der Länge des Telegrammtextes und der Entfernung gestaffelte Gebühr anpassen. Die Länge des Telegrammtextes wird durch eine Wortgebühr richtig erfaßt. Eine kostenorientierte Entfernungsstaffel wäre dagegen nur schwach ausgeprägt, da die festen Kosten der Annahme und Zustellung bei weitem überwiegen. Auch heben wohl die zusätzlichen Kosten der Entfernungsermittlung den kleinen Vorteil eines weitgehenden Einbaus der entfernungsabhängigen Kosten in den Tarif zum größten Teil wieder auf.

Wenn die einzelnen Telegrammarten auf ihrem Weg vom Absender zum Empfänger verschieden behandelt werden, muß sich ihre Preiskalkulation auf Grund abweichender Kosten unterscheiden. Bei den dringenden Telegrammen und den Blitztelegrammen wechselt intern bei der Post nur die Rangfolge der Abfertigung; die langfristigen Grenzkosten ändern sich gegenüber den gewöhnlichen Telegrammen nicht. Auch die gewöhnlichen und dringenden Pressetelegramme werden mit gleich hohen langfristigen Grenzkosten übermittelt. Anders verhält es sich dagegen bei den Brieftelegrammen: Der Telegrammtext wird erst nach Durchgabe der vollbezahlten Telegramme übertragen und nur mit der Briefpost zugestellt. Die hohen Zustellkosten entfallen fast voll-

des Tagesverkehrs abgewickelt werden muß, läßt sich noch am ehesten eine große Zahl der Zustellungen je Zustellgang erreichen, so daß in dieser Zeit die Zustellkosten geringer sind als während der übrigen Tageszeiten. Vergleiche hierzu Schaaf, W., Die wirtschaftliche Gestaltung der Telegramm- und Eilzustellung, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 4. Jahrgang (1952), S. 317 ff.

ständig, während die Annahmekosten gleichbleiben und die Übertragung nach den niedrigeren kurzfristigen Grenzkosten kalkuliert werden kann. Brieftelegramme können daher auch noch zu erheblich niedrigeren Preisen als gewöhnliche Telegramme mit Gewinn angeboten werden.

c) Die Kosten im Fernschreibverkehr

Ähnlich wie beim Fernsprecher muß die Post für den Anschluß eines jeden Fernschreibers Anschlußleitungen zum Hauptamt und die entsprechenden Amtseinrichtungen zum ausschließlichen Gebrauch des Teilnehmers bereitstellen. Die Dichte des Fernschreibteilnehmernetzes ist wesentlich geringer als die des Fernsprechnetzes. Deshalb lohnt sich der Ausbau eines Ortsnetzes wie beim Fernsprechverkehr nicht. Auf Grund des Verzichtes auf eine untere Netzebene erhöht sich die durchschnittliche Länge der Anschlußleitungen vom Fernschreiber zum Hauptamt, im einzelnen wird sie sehr voneinander abweichen. Eine nach der Länge der Anschlußleitung gestaffelte Gebühr paßt sich dieser Kostenlage an.¹ Mit einer solchen Leitungsgebühr werden noch nicht die fixen Kosten des Fernschreibgerätes, die der Teilnehmer zu tragen hat, erfaßt. Im Vergleich zum Fernsprechapparat ist je Fernschreibanschluß insgesamt ein größeres Kapital eingesetzt, das abgeschrieben und verzinst werden muß. Auch die Wartungskosten für das kompliziertere Gerät sind höher. Für einen Blattschreiber und Standgehäuse ohne Lochstreifen-zusatzgeräte wurden diese Festkosten 1957 auf jährlich 1 404,- DM berechnet.²

Die Übermittlungskosten des einzelnen Fernschreibens gibt wie beim Fernsprechen ein Zeit-Zonentarif richtig wieder. Jedoch entsprechen der Struktur des Fernschreibaufkommens großräumigere Zonen. Das Schwergewicht des Aufkommens

¹ Vor der Verordnung zur Änderung der Fernschreibgebühren am 1. Februar 1956 wurde eine Leitungsgebühr erhoben. Anschlußleitungen mit einer Länge von 30 Kilometern, für die 96,— DM monatlich gezahlt werden mußten, waren keine Seltenheit. Vergleiche Reh, Claus, Änderung der Fernschreibgebühren, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 116.

² Vergleiche Meinhold, Heinz, a.a.O., S. 1423.

liegt eindeutig im Weitverkehr, so daß eine genauere Entfernungsermittlung sich wegen der geringen Vorteile nicht rechtfertigt.¹

5. Die Nachfrage nach der Beförderung von Nachrichten auf elektrischem Wege

a) Die Nachfrage im Fernsprechverkehr

Im folgenden Abschnitt soll geprüft werden, ob die im Tarif gebildeten Nachfragegruppen mit den erwerbswirtschaftlichen Preisbildungsgrundsätzen eines Monopolisten erklärt werden können. Ziel der Darlegungen ist es nicht, herauszufinden, welche Gruppenbildungen sinnvoll wären.

aa) Die Größe des Ortsnetzes

Grundsätzlich kann jeder Teilnehmer jeden anderen Fernsprechteilnehmer anrufen. Trotzdem sind die Vorteile, die der einzelne aus seinem Fernsprechananschluß ziehen kann, je nach der Größe seines Ortsnetzes verschieden. Der Fernsprechteilnehmer in einer Großstadt wird in der Regel eher den Hauptteil seiner Gespräche innerhalb des Ortsnetzes führen können, da ein größerer Teil seiner Geschäftsfreunde und Bekannten an das gleiche umfangreiche Netz angeschlossen sein wird. Es bieten sich ihm wegen der größeren Sprechstellendichte zahlreichere Gesprächsmöglichkeiten in seinem unmittelbaren Lebenskreis, und der Anreiz zum Telefonieren ist daher stärker.² Dagegen muß der Teilnehmer auf dem Land vielleicht schon, wenn er seinen Hausarzt anruft, ein teureres Ferngespräch bezahlen. Viele Gespräche, die er gern

¹ Der Fernschreib-Inlandsverkehr verteilt sich wie folgt:

Verkehr innerhalb der Hauptamtsbereiche	2,4 Prozent,
Verkehr innerhalb der Zentralamtsbereiche	14,2 Prozent,
Verkehr zwischen den Zentralamtsbereichen	83,4 Prozent.

Vergleiche Reh, Claus, a.a.O., S. 117.

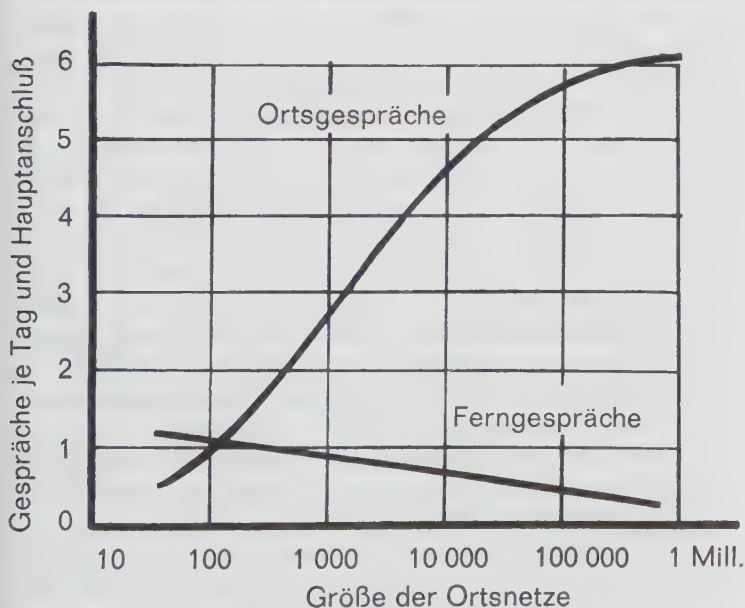
Siehe hierzu auch Abbildung 5: Die Verteilung des Fernsprechfernverkehrs und Fernschreibverkehrs nach der Entfernung, S. 132.

² Vergleiche hierzu die Angaben zur Sprechstellendichte bei Lennertz, Josef, a.a.O., S. 49 ff.

führen möchte, kann die Post gar nicht vermitteln, da die in Frage kommenden Partner keinen Anschluß besitzen. Die Sprechstellendichte auf dem Land ist gering. Diese verschiedenartige Struktur des Gesprächsaufkommens zeigt sich eindeutig aus der Verteilung der Orts- und Ferngespräche nach der Ortsnetzgröße (siehe Abbildung 6, unten). In Ortsnetzen mit handvermitteltem Ferndienst dürfte sich die geringe Sprechstellendichte besonders schwer auf die Nutzeinschätzung eines Anschlusses auswirken, da jedes Ferngespräch mit der Mindestgebühr von drei Minuten belastet wird. Im Selbstwählferndienst mindern sich die Gegensätze. Als Tendenz läßt sich festhalten, daß die Gesamtnachfrage nach Anschlüssen im Fernsprechverkehr in großen Ortsnetzen preisunelastischer ist als in kleineren Netzen. Der erwerbswirtschaftlich handelnde Monopolist würde auf Grund

Abbildung 6

Die Verteilung der Orts- und Ferngespräche nach der Ortsnetzgröße¹



¹ Timm, K., Grundlagen einer organischen Gestaltung des Gebührentarifs für Ferngespräche, a.a.O., S. 69.

dieser verschiedenen Nachfrageelastizitäten die Grundgebühr so staffeln, daß der höchste Preis auf dem preisunelastischen Markt – also innerhalb der größten Ortsnetze – gefordert wird und sich dann auf den preiselastischeren Märkten – den kleineren Ortsnetzen – ermäßigt.

Für einen Gemeinschaftsanschluß wird die Nachfrage preisempfindlicher sein, da der Teilnehmer nicht jederzeit telefonieren kann. Hinzu kommt, daß sich in der Regel nur Wenigsprecher für eine solche Gemeinschaftssprechstelle interessieren. Die Grundgebühr müßte gegenüber dem Einzelanschluß niedriger festgesetzt werden.

bb) Die Entfernung

Die Kosten für die Vermittlung eines Telefongesprächs im Fernverkehr steigen zwar degressiv mit zunehmender Entfernung. Dennoch würde ein über weite Strecken geführtes Gespräch, wenn der Preis allein an den Kosten orientiert würde, erheblich teurer sein als ein Gespräch in der Nahzone. Die Substitutionsmöglichkeiten zugunsten eines Briefes, Eilbriefes, Luftpostbriefes, Telegramms oder Fernschreibens wirken daher stärker, die Nachfrage nach Ferngesprächen wird mit zunehmender Entfernung preisempfindlicher. Verstärkt wird diese Tendenz noch dadurch, daß in den meisten Fällen die Geschäftsverbindungen zu anderen Firmen und Privaten mit wachsender Entfernung vom Sitz des Unternehmens abnehmen und auch Freunde und Bekannte, mit denen man gern hin und wieder ein Gespräch führt, meist in der näheren Umgebung wohnen. Der Anteil der Gespräche in den einzelnen Entfernungszonen an dem Gesamtaufkommen spiegelt die Abnahme der wirksamen Nachfrage mit zunehmender Entfernung wider (siehe Abbildung 5, Seite 132). Nur fünf Prozent der Ferngespräche wurden Ende 1952 über eine Weite von 200 Kilometer und mehr geführt.¹

Die wachsende Preisempfindlichkeit bei größeren Gesprächsweiten wird der erwerbswirtschaftliche Monopolist in der Entfernungsstaffel so berücksichtigen, daß er den

¹ Vergleiche hierzu Bräuer, Hans-Jochen, a.a.O., S. 19.

Preiszuwachs je Kilometer Weg mit zunehmender Entfernung ermäßigt. Dem absoluten Betrag nach steigt beispielsweise der Tarif für ein Dreiminutengespräch mit wachsender Entfernung noch, aber der anteilige Preis je Kilometer fällt.

cc) Die Zeitdauer des Gesprächs und der Zeitpunkt der Nachfrage

Die Gesprächszeit sagt direkt nichts über die Dringlichkeit des Gesprächs und damit über die Belastbarkeit aus. Im Selbstwählferndienst kann schon aus technischen Gründen jedes einzelne Gespräch nur nach einer einheitlich aufgebauten Zeitstaffel berechnet werden. Möglichkeiten für eine Preisdifferenzierung bieten sich dem Anbieter nicht. Die Zeitstaffel wird er allein nach den Kosten der zeitlichen Beanspruchung seiner Einrichtungen bemessen.

Ein großer Teil der Telefongespräche kann nur während der Geschäftszeit geführt werden. Deshalb darf man annehmen, daß während des Tages die Nachfrage im allgemeinen preisunempfindlicher ist als in der Nacht. Die Preise, die während des Tages gelten, könnten deshalb gegenüber denen in der Nacht höher sein.

dd) Die Gesprächsarten

Die Post kann die Schnelligkeit, mit der die Gesprächsvermittlung von den Teilnehmern gewünscht wird, nicht feststellen. Sie ist ganz auf die Selbsteinschätzung der Teilnehmer angewiesen und gibt daher in einer besonderen Gesprächsart des handvermittelten Ferndienstes – den Vorranggesprächen – dem Teilnehmer die Möglichkeit, besonders eilige Gespräche bevorzugt behandeln zu lassen. Diese Vorranggespräche sind deshalb höher belastbar als die gewöhnlichen Gespräche. Wie die grobe Stufung der Tarife erkennen läßt – zweifache Gebühr für dringende Gespräche und zehnfache Gebühr für Blitzgespräche –, sollen nicht etwa ganze Nachfrageklassen gebildet werden, sondern es werden vornehmlich Einzelfälle aus dem Wunsch heraus

erfaßt, allen Teilnehmern einen möglichst gleichmäßigen Betriebsablauf zu bieten. Die Höhe der Gebühr soll verhindern, daß die Zahlungsschwachen für die Zahlungsstarken auf der ganzen Linie zurücktreten müssen und benachteiligt werden.¹ Daher wird der Gebührenaufschlag für das Einzelgespräch erhoben.

b) Die Nachfrage im Telegrammverkehr

Den Wert des einzelnen Telegramms für den Absender kann die Post nicht feststellen. Als Maß für die Dringlichkeit der Nachfrage gilt daher der Grad der Schnelligkeit der Übermittlung, der begehrt wird. Dabei steigt der Preis vom Brieftelegramm über das gewöhnliche und dringende Telegramm bis zum Blitztelegramm. In dieser Reihenfolge ist das Telegramm höher mit Gebühren belastbar. Für die Preise der letzten beiden Telegrammarten gilt das gleiche wie für die Vorranggespräche. Bei Brieftelegrammen wird der Vorteil der schnellen Übermittlung des Telegrammtextes dadurch zum Teil aufgehoben, daß das Telegramm wie ein gewöhnlicher Brief zugestellt wird.

Niedrigere Preise werden für Pressetelegramme gefordert. Für die Beförderung von Pressetelegrammen könnte jedoch eher eine preisunempfindlichere Nachfrage gegenüber den gewöhnlichen Telegrammen angenommen werden, da die Presse auf aktuelle Berichte und deshalb auf eine unverzügliche Information angewiesen ist. Andererseits ist für die Beurteilung der Belastbarkeit die Konkurrenz anderer Übermittlungsformen – Ferngespräche und Fernschreiben – zu berücksichtigen.

c) Die Nachfrage im Fernschreibverkehr

Der Kreis der Nachfrager wird im Fernschreibverkehr von vornherein durch die hohen monatlichen Fixkosten für das Fernschreibgerät auf solche Unternehmen begrenzt, die einen großen Nachrichtenausgang oder -eingang haben. Kosten-

¹ Vergleiche Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 130 f.

vergleiche zwischen den Gebühren für Ferngespräche und Fernschreiben ergaben, daß sich erst bei einem monatlichen Aufwand von 200 bis 300 DM für Gespräche im Fernverkehr der Einsatz eines Fernschreibers lohnt.¹ Die besonderen Vorteile des Fernschreibverkehrs lassen solche Aufwandsüberlegungen etwas zurücktreten und den Fernschreibverkehr preisunempfindlicher als den Fernsprech- und Telegrammverkehr erscheinen. Doch sind der Belastbarkeit wegen der nahen Substitute enge Grenzen gesetzt.²

Verschiedene Tarifgruppen nach der Teilnehmerzahl der Hauptamtszone, die wie beim Fernsprechverkehr die Preisempfindlichkeit der Nachfrager in einer gestaffelten Grundgebühr erfassen, scheiden aus, da rund 83 Prozent des Inlandverkehrs zwischen den Zentralamtsbereichen abgewickelt werden. Mit dem Fernschreiber werden vornehmlich Nachrichten im Weitverkehr übermittelt, so daß der Nutzen des Anschlusses weniger von der Zahl der Teilnehmer in der Hauptamtszone als von der gesamten Teilnehmerzahl bestimmt wird.

6. Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Tarif

a) Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Fernsprechtarif

aa) Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes

Obwohl die Grenzkosten des Anschlusses für einen Hauptanschluß mit zunehmender Größe des Ortsnetzes fallen, wird eine feste Grundgebühr vom Teilnehmer erhoben, die mit der Ortsnetzgröße steigt. Die Höhe der Grundgebühr

¹ Vergleiche Meinhold, Heinz, a.a.O., S. 1424.

² Der Fernschreibverkehr der Post entwickelt sich zur Zeit sehr stark. Der Reiz von Fernschreibanschlüssen steigt mit der Dichte des Netzes, ebenso erhöhen sich auch die Einnahmen der Post aus diesem Dienstzweig. Solange der Fernschreibverkehr noch im Entwicklungsstadium ist, wäre eine die Expansion hemmende Tarifpolitik, die die Nachfrageelastizität auszuschöpfen sucht, auch erwerbswirtschaftlich falsch.

folgt in der Tendenz der Preisempfindlichkeit der Nachfrage; die Gründe für eine erwerbswirtschaftliche Preisbildung haben sich offenbar gegenüber der alleinigen Orientierung an den Kosten durchgesetzt.

Aus der Tatsache, daß die durchschnittlichen Investitionen im Ortsbereich für einen Hauptanschluß im Jahr 1953 1 530 DM¹ betrugen, kann geschlossen werden, daß die Grundgebühr in den kleinen Ortsnetzen die Grenzkosten des Anschlusses nicht deckt. Trotz extrem hoher Kosten in den schwachen Ausläufern des Leitungsnetzes erhebt die Post keine besondere Leitungsgebühr. Diese großzügige Regelung ist ein gemeinwirtschaftliches Tarifelement. Sie fördert in geeigneter Weise eine gleichmäßige Verkehrserschließung des Landes.

Da mit der Grundgebühr die jährlichen Fixkosten für einen Hauptanschluß (Grenzkosten des Anschlusses) nicht voll erstattet werden, müßte noch ein Teil der fixen Kosten in die Gesprächsgebühr eingerechnet werden. Die Teilnehmer in den kleinen Ortsnetzen sind aber in der Regel Wenigsprecher, so daß die Aussichten gering sind, in der Gesprächsgebühr noch die Kosten hereinzubringen. Andererseits ist die gesamte Verkehrszunahme zu berücksichtigen, die dadurch entsteht, daß den Fernsprechteilnehmern weitaus vielfältigere Gesprächsmöglichkeiten geboten werden. Es besteht durchaus die Möglichkeit, daß die Verkehrszunahme Mehreinnahmen nach sich zieht, die die Kostenunterdeckungen bei den Wenigsprechern in kleinen Ortsnetzen überwiegen. Später wird anhand der Gewinne oder Verluste, die im Fernsprechverkehr insgesamt erzielt werden, zu prüfen sein, welche Wirkungen überwiegen.

Die Entfernungsstaffel ist zwar in ihrer Tendenz wie die entfernungsabhängigen Kosten degressiv, doch dürfte die Degression weitaus stärker ausgeprägt sein, als es auf Grund der Kostenstruktur gerechtfertigt erscheint. Diese stärker fallende Tendenz könnte mit erwerbswirtschaftlichen Motiven erklärt werden: Gespräche über weite Entfernungen werden preisempfindlich nachgefragt. Ob das tendenzielle Abweichen von den Kosten deshalb eine Belastung ist oder

¹ Siehe S. 128, Fußnote 1.

vielmehr die Gewinne steigert, hängt von der Preisgestaltung in ihrer Gesamtheit ab.

Nur für die 4. und 5. Zone steigt der Gebührenzuwachs je Kilometer wieder an.¹ Kirchner sagt zu dieser merkwürdigen Umkehrung: „Es wäre müßig, den Ursachen dieser Gestaltung im einzelnen nachgehen zu wollen, da wir es mit einem Erfahrungsergebnis, nicht mit einer systematischen Gestaltung zu tun haben.“²

In dem Aufbau der Zeitstaffel erfassen die Tarife die Kostentendenz richtig; Abweichungen liegen nicht vor. Die billigen Tarife während der verkehrstillen Stunden in der Nacht, an Samstagnachmittagen und an Sonn- und Feiertagen konnten allein aus dem Verhalten erklärt werden, einen kostenorientierten Tarif zu verwirklichen.

bb) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung

Die Preise werden im Fernsprechverkehr bei den Vorrangsgesprächen im handvermittelten Dienst monopolistisch differenziert, da die dringenden Gespräche und Blitzgespräche mit gleichen Grenzkosten wie die gewöhnlichen Gespräche abgewickelt werden. Die hohen Preise für diese Gespräche, die sicher nicht zu einem Verlust oder Gewinnverzicht unter Wettbewerbsbedingungen führen, schließen aber von vornherein die Möglichkeit einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung aus.

Im Fernsprechverkehr mit Westberlin wird jeweils die nach der tatsächlichen Entfernung nächstniedrigere Zone berechnet. Diese regionale Preisdifferenzierung kann mit erwerbswirtschaftlichen Motiven nicht begründet werden. Den Einwohnern und der Wirtschaft Berlins soll ihre exponierte Lage erleichtert werden. Der Charakter der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung als wirtschaftspolitisches Instrument wird hier besonders deutlich.³

¹ Vergleiche Tabelle 7, S. 125.

² Kirchner, O., a.a.O., S. 23 f.

³ Vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen wurde der durch diese Bevorzugung entstandene Gebührenausschlag im Fernsprechverkehr mit Westberlin für 1956 auf 3,5 Millionen DM geschätzt.

cc) Die Gesamtbeurteilung

Angenommen, die Post verhielte sich wie ein Wettbewerber, so müßte sie ihre Leistungen, die in den Hauptzeiten des Verkehrs nachgefragt werden, nach den langfristigen Grenzkosten, die während der verkehrsstillen Stunden angebotenen Leistungen nach den kurzfristigen Grenzkosten kalkulieren. Insgesamt dürfte die Post bei dieser kostenorientierten Kalkulation dann nur ihre gesamten Kosten decken. Gewinne oder Verluste, die die Post bei dem augenblicklich herrschenden Tarif erzielt, ermöglichen es deshalb, den jetzigen Tarifaufbau als Ganzes zu beurteilen und zu entscheiden, ob die einzelnen Tarifelemente überwiegend gewinnsteigernd oder verlustbringend wirken.

Das Rechnungsjahr 1961 wurde mit einem jeweiligen Gewinn von 25 Prozent (436,1 Millionen DM) der Einnahmen im Fernsprechnetzverkehr und von 2 Prozent (37,6 Millionen DM) der Einnahmen im Ortsverkehr abgeschlossen.¹ Bei diesem Gesamtergebnis wird man sagen können, daß die Tarifstruktur erwerbswirtschaftlichen Charakter trägt. Offensichtlich wirkt sich die von den Kosten abweichende Festsetzung der Grundgebühren und der Entfernungsstaffel vornehmlich gewinnsteigernd aus. Durch diese vom erwerbswirtschaftlichen Standpunkt richtigen Staffeln werden zugleich raumpolitische Ziele gefördert, die auf anderen Gebieten mit dem wirtschaftspolitischen Instrument der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung angestrebt werden. Den verkehrsrentlegenen und schwach bevölkerten Gebieten werden vergleichsweise günstige Grundgebühren zugestanden, und durch die stark degressive Entfernungsstaffel wird die Standortungunst peripherer Räume gemildert. Eine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung ist aber dennoch in dem Aufbau dieser Staffeln nicht zu sehen, da ihre Struktur auch unter erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten richtig ist und nicht zu Gewinneinbußen führt.

Es soll nicht verkannt werden, daß die Bundespost trotzdem oft bei der Gesprächsvermittlung für Wenigsprecher in kleinen Ortsnetzen und bei Gesprächen in verkehrsrentlegene

¹ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 922.

Gebiete Kostenunterdeckungen hinnimmt. Doch können diese Fälle aus betriebstechnischen Gründen im Tarifaufbau nicht erfaßt werden, so wenig wie andere Teilnehmer, die weniger kostspielige Leistungen nachfragen, bevorzugt werden können. Der Ausgleich zwischen diesen extremen Gesprächsgruppen folgt – ähnlich wie im Briefverkehr¹ – aus der besonderen Struktur der Leistungserstellung im Fernsprechverkehr. Solange die Gesamtkosten gedeckt werden können, ist die tarifliche Gleichstellung dieser in den Kosten extremen Teilnehmergruppen kein gemeinwirtschaftliches Element.

Trägt der Aufbau der Fernsprechg Gebühren auch vorwiegend erwerbswirtschaftliche Züge, so könnten im Hinblick auf das absolute Niveau die Tarife dennoch Interventionspreise sein. Wie die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung ausweist, wirft der Fernsprechverkehr Gewinne ab, obwohl – wie schon dargelegt wurde – bei einem Wettbewerbsverhalten nur die Kosten einschließlich der Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals gedeckt werden könnten.² Die volle Kostendeckung gilt jedoch nur dann als Kriterium für ein angemessenes Wettbewerbsverhalten, wenn die Anlagekapazität zur Befriedigung der Gesamtnachfrage ausreicht. Ist das nicht der Fall, so ist es volkswirtschaftlich wichtig, daß Angebot und Nachfrage über höhere Knappheitspreise mit entsprechenden Gewinnen ausgeglichen werden.³ Obwohl Gewinne erzielt werden, wäre es dann möglich, daß die Fernsprechg Gebühren Interventionspreise sind, weil etwa auf einen Teil der Knappheitsgewinne verzichtet wird.

Seit dem letzten Weltkrieg bis heute hinkt das Angebot hinter der Nachfrage nach Fernsprechan schlüssen her. Hunderttausende Bewerber mußten zum Teil jahrelang auf den Anschluß warten. Von einem Marktgleichgewicht konnte und kann auch heute noch keine Rede sein.⁴ Ein höherer Knapp-

¹ Siehe unter S. 83 ff. und S. 100 ff.

² Siehe S. 121 ff.

³ Siehe S. 25 f.

⁴ „Vom Januar bis August 1960 sind rund 170 000 neue Hauptanschlüsse eingerichtet worden, das sind 16 Prozent mehr als in den entsprechenden Monaten des Jahres 1959. Die Zahl der nicht herstellbaren Anschlüsse ist während dieser Zeit von 57 700 auf 118 300, also um 42 600, gestiegen.“
Stücklen, Richard, Die Situation der Deutschen Bundespost an der Jah-

heitspreis – zumindest eine höhere Grundgebühr – zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage wäre bei einem wettbewerbsanalogen Verhalten unter diesen Umständen gerechtfertigt. Die Post verzichtet also zum Teil auf wettbewerbswirtschaftlich mögliche Gewinne. Der Verzicht auf diese Knappheitsgewinne wird sicher von den Teilnehmern, die einen Fernsprechananschluß haben, begrüßt – sparen sie doch Kaufkraft für andere Verwendungszwecke. Ein gemeinwirtschaftliches Ziel ist diese Begünstigung der Fernsprechteilnehmer aber keinesfalls. Zwar wird durch den Gewinnverzicht ohne Zweifel das Tarifniveau gesenkt. Eine allgemeine Senkung der Tarife bis auf die Kosten ist jedoch für sich allein, wie schon nachgewiesen wurde,¹ kein stets vertretbares gemeinwirtschaftliches Ziel. Da mit dem Gewinnverzicht kein anzuerkennendes Ziel angestrebt wird, sind die Fernspreckgebühren gegenwärtig nicht als gemeinwirtschaftlich anzusehen.

Zusammenfassend läßt sich für die Tarife des Fernspreckverkehrs feststellen, daß gemeinwirtschaftliche Tarifelemente nur in den differenzierten Preisen für Ferngespräche nach Westberlin und in dem weitgehenden Verzicht auf Leitungsgebühren vorliegen.

b) Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Telegrammtarif

aa) Von den Kosten abweichende Festsetzung des gesamten Tarifes

Der Telegrammtarif ist bis auf die Mindestgebühr an den Kosten orientiert. Eine Grundgebühr, auf die sich erst der Worttarif aufbaut, müßte in einem kostenorientierten Tarif die Mindestgebühr ersetzen, und zwar müßte sie nach der Verkehrsstärke im Zustellgebiet gestaffelt sein. Diese Nichtanpassung an die Kosten führt zu einer Tarifgleichheit im Raum, allerdings mit einer wichtigen Ausnahme: Im Land-

reswende 1960/61, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 13. Jahrgang (1961), S. 7.

¹ Siehe S. 71 ff.

zustellbereich müssen die tatsächlichen Botenkosten vom Empfänger erstattet werden.¹ Im Telegrammverkehr wird die Tarifgleichheit im Raum nicht wie im Briefverkehr von der Massenhaftigkeit des Verkehrsaufkommens erzwungen. Der Post ist es möglich, in einem kostenorientierten Tarif die höheren Kosten, die für die Bedienung verkehrsentlegener Gebiete entstehen, in höheren Preisen zur Geltung kommen zu lassen. Deshalb führen Preise, die einheitlich im ganzen Verkehrsgebiet gelten, noch am ehesten in den verkehrsschwachen Gebieten zu Verlusten. Raumpolitische Ziele stünden zur Rechtfertigung dieser Verluste im Vordergrund. Doch muß für die endgültige Beurteilung noch die absolute Höhe der Preise geprüft werden.

bb) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung

Nur der Teilmarkt für die Pressetelegramme wurde entgegen den erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen der Preisdifferenzierung abgespalten. Obwohl die hier erfaßten Telegramme eher preisunempfindlicher nachgefragt werden als die gewöhnlichen Telegramme, werden sie zu niedrigeren Preisen angenommen und befördert. Mit Hilfe der billigen Übermittlung von Pressetelegrammen wird jedoch eine schnelle und weite Nachrichtenverbreitung sehr erleichtert.

cc) Die Gesamtbeurteilung

Im Rechnungsjahr 1961 wurden im Telegrammdienst für 103,9 Millionen DM Leistungen bei 170,1 Millionen DM Kosten erstellt.² Es entstand eine Kostenunterdeckung von 66,2 Millionen DM.

Zunächst dürfte eine gemeinwirtschaftliche Tariffestset-

¹ Auf Grund der Verordnung zur Änderung der Telegraphenordnung, a.a.O., wird ab 1. Januar 1963 bei der Zustellung von Telegrammen nicht mehr zwischen Orts- und Landzustellbereich unterschieden. Innerhalb des Zustellbereichs des Ankunftsamtes werden die Telegramme gebührenfrei zugestellt.

² Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 924.

Anschlußleitungen vom Teilnehmer zum Hauptamt gestaffelt sein. In der Grundgebühr könnte man deshalb ein gemeinwirtschaftliches Tarifelement mit der raumpolitischen Zielsetzung sehen, die Standortungunst abgelegener Unternehmen auszugleichen. Allerdings spricht die Preisempfindlichkeit der Nachfrage zugunsten einer Einheitsgebühr. Entscheidend dürfte jedoch in diesem jungen, noch im vollen Aufbau stehenden Dienstzweig die Überlegung sein, alle Hemmnisse für eine zügige Entwicklung zu beseitigen. Die Gewinne von 21,4 Millionen DM bei Leistungen von 121,2 Millionen DM¹ im Rechnungsjahr 1961 weisen – anders als im Telegrammverkehr – eine günstige Lage aus, vor allem läßt die zukünftige Entwicklung noch bessere Ergebnisse erwarten. Die Einheitsgebühr oder zumindest die nicht volle Anlastung der Leitungskosten bei den entfernt gelegenen Teilnehmern ist aus erwerbswirtschaftlichen Motiven hinreichend zu erklären.

Zudem wäre die Frage aufzuwerfen, ob der Fernschreibverkehr sich überhaupt für eine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung eignet. Der Teilnehmerkreis wird auch bei sehr niedrigen Fernschreibgebühren immer auf Unternehmen beschränkt bleiben, die einen beträchtlichen Nachrichtenausgang und -eingang haben, da die hohen fixen Kosten für den Fernschreiber die Rentabilitätsrechnung maßgebend beeinflussen. Interventionspreise im Fernschreibtarif zugunsten dieser Unternehmen würden bedeuten, daß sie gegenüber kleineren Unternehmen einen zusätzlichen Vorteil erhalten, beispielsweise für den Ausgleich einer etwaigen Standortungunst. Die vielen kleinen Unternehmen in den verkehrs-entlegenen Gebieten, die sich keinen Fernschreiber leisten können, werden dann in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zugunsten der größeren Unternehmen geschwächt. Das Ziel, die Standortungunst auszugleichen, kollidiert mit einem anderen wirtschaftspolitischen Ziel, mittelständische Unternehmen zu fördern. Die Fernschreibteilnehmer bilden keine soziale Gruppe, die besonderer staatlicher Hilfe bedürfte. Deswegen eignen sich die Fernschreibtarife nicht dazu, bestimmte gemeinwirtschaftliche Wirkungen zu erzeugen.

¹ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 924.

Zusammenfassung

Gemeinwirtschaftliche Elemente größerer Bedeutung sind in dem Tarif für den Fernsprechverkehr nicht zu finden, wenn auch zugestanden werden muß, daß höhere Grundgebühren einem wettbewerbsanalogen Verhalten gerecht würden. Nur die differenzierten Preise für die Verkehrsrelation Westberlin und der weitgehende Verzicht, Leitungsgebühren zu erheben, entsprechen gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen.

Dagegen ließ sich für den gesamten Telegrammdienst eine „nachentdeckte“ gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung nachweisen. Ziel des Telegrammdienstes ist es, den breitesten Bevölkerungsschichten ein Schnellnachrichtenmittel zu erhalten. Darüber hinaus werden mit der Preisgleichheit im Raum raumpolitische, auf dem Teilmarkt Pressetelegramme staatspolitische Ziele angestrebt. Die Fernschreibgebühren sind allein von erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt.

7. Fernwirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife im Telegrammverkehr

Gemeinwirtschaftliche Tarife von allgemeiner Bedeutung konnten nur im Telegrammverkehr nachgewiesen werden. In diesem Dienstzweig werden wegen der allgemeinen Verlustpreise Produktionsfaktoren eingesetzt, die an anderen Stellen innerhalb der Volkswirtschaft einen höheren Wertschöpfungsbeitrag zum Sozialprodukt zu leisten imstande wären. Besonders gilt das für die Produktionsfaktoren, die für die Übermittlung von Pressetelegrammen und die Befriedigung der Nachfrage in verkehrsentlegenen Gebieten gebunden werden.

Im Telegrammverkehr zeigt sich darüber hinaus eine Gefahr, die in jedem Handeln nach gemeinwirtschaftlichen Motiven liegt. Ein Nachfragerückgang oder eine Kostensteigerung, die nicht in den Preisen abgefangen werden kann, treibt einem ehemals rentablen Wirtschaftszweig oder ein Unternehmen in die Verlustzone. Wird nun – nachträglich – ein Angebot in gleichem Umfange wie früher aus gemein-

wirtschaftlichen Motiven gefordert, so wird die sonst vom Markt erzwungene Anpassung gehemmt. Werden die gemeinwirtschaftlichen Ziele nun zum Teil dadurch überholt, daß mit dem Angebot anderer Leistungen zu Wettbewerbspreisen diese Ziele in gleicher Weise oder noch besser erreicht werden, so müßte in dem Maße, wie die gemeinwirtschaftlichen Ziele entfallen, auch das Angebot gemeinwirtschaftlicher Leistungen verringert werden. Eine solche Situation liegt beim Telegrammverkehr infolge der Konkurrenz des Fernsprech- und Fernschreibverkehrs vor. Welche Netzdichte müssen beispielsweise die Annahmestellen im Telegrammverkehr haben, damit noch die raumpolitischen Ziele erreicht werden? In welchen Grenzen darf der Telegrammverkehr sich mit zunehmender Fernsprechdichte über den Preis „gesundschrumpfen“? Bei welcher Fernsprechdichte werden überhaupt die gemeinwirtschaftlichen Ziele des Telegrammverkehrs hinfällig? Liegen einmal anerkannte gemeinwirtschaftliche Tarife vor, so wirkt eine starke Beharrungstendenz dahin, diesen Zustand zu zementieren. Bei einem gesicherten Ausgleich der Lasten drängen keine immanenten Kräfte auf ein dynamisches, neue technische Entwicklungen und auch andere politische Zielvorstellungen berücksichtigendes Verhalten. Dies gilt nicht nur im Telegrammverkehr, wo diese Wirkung gemeinwirtschaftlicher Tarife besonders klar hervortritt, sondern ganz allgemein für alle anderen gemeinwirtschaftlichen Tarife.¹

Als weitere Wirkung der niedrigen Telegrammpreise muß berücksichtigt werden, daß Leistungen vom Fernsprech- und Fernschreibmarkt abgezogen werden können, die sonst dort zu wenigstens kostendeckenden Preisen nachgefragt worden wären. Dieser Substitutionskonkurrenz sind wegen der art-eigenen Vorzüge der Teilmärkte zwar Grenzen gesetzt, doch muß damit gerechnet werden, daß die ausgelösten Nachfrageverschiebungen in den Wettbewerbsbereichen auch noch Anlaß zu einer falschen Kombination der Produktionsmittel auf den Substitutionsmärkten geben.²

¹ Die Bundespost bemüht sich ohne Zweifel, die Verluste im Telegrammverkehr zu minimieren. So werden beispielsweise Überlegungen angestellt, wie man die Zahl der Telegrammannahmestellen zugunsten einer telefonischen Aufgabe verringern kann. Hinter diesen Maßnahmen steht aber nicht

der unerbittliche Zwang des Marktes, da seine Gesetze zum Teil außer Kraft gesetzt sind.

² Der Verzicht auf Knappheitsgewinne ist kein gemeinwirtschaftliches Tarifelement. Die Wirkungen, die von diesem Gewinnverzicht ausgingen und ausgehen, beschreibt Hamm: „Da der Bundespost weder Knappheitsgewinne aus dem Verkauf ihrer Dienstleistungen zufließen noch Eigenkapital zur Verfügung gestellt oder die Aufnahme langfristigen Kapitals ermöglicht wurde, machten der Ausbau und die Wiederherstellung der Fernsprechanlagen nur langsame Fortschritte, so daß lange Zeit mehrere hunderttausend Kunden zum Teil Jahre hindurch auf einen Telefonanschluß warten mußten. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen dieser zu niedrigen Preise waren gleichwohl verhältnismäßig gering. Private Produzenten von Substitutionsgütern konnten nicht in Mitleidenschaft gezogen werden, weil es keine gibt. Da Fernsprechkundendienstleistungen nicht weiterverarbeitet werden und als Kostenfaktor in den Kostenrechnungen nahezu aller Wirtschaftszweige nur eine ganz untergeordnete Rolle spielen, konnten die zu niedrigen Preise auch keine disproportionale Entwicklung des Produktionsapparats einander nachgelagerter Produktionsstufen hervorrufen. Allerdings bedeutete die der Knappheit widersprechende Festsetzung der Preise für Telefonanschlüsse eine Subventionierung der Fernsprechkunden, die über einen Anschluß verfügten und einen Vorsprung vor dem Konkurrenten ohne Anschluß hatten. Die Kaufkraft wurde in eine andere Richtung gelenkt, und die verfügbaren Investitionsmittel wurden in einer der Dringlichkeit der Nachfrage zuwiderlaufenden Weise verwendet.“ Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., S. 126.

Verschiedene Dienstleistungen der Deutschen Bundespost

1. Der Postzeitungsdienst – Das Angebot mehrerer Leistungen in einem Teilmonopol –

Damit der Rahmen dieser Arbeit nicht gesprengt wird, muß darauf verzichtet werden, die Tarife des Postzeitungsdienstes einer so eingehenden Analyse zu unterwerfen, wie es mit den Tarifen für den Brief- und Fernsprechverkehr geschah. Die vielschichtigen Beziehungen zwischen der Post und dem Vertrieb von Zeitschriften und Zeitungen können deshalb nur angedeutet werden. Vor allem wird es in dieser Arbeit nur möglich sein, die Art und Weise der gegenseitigen Verflechtung in groben Umrissen herauszuarbeiten. Eine Beurteilung des Tarifes auf seinen gemeinwirtschaftlichen Charakter ist jedoch nur dann möglich, wenn die einzelnen Argumente für den Tarifaufbau gewichtet und gegeneinander abgewogen werden. Eine solche Gewichtung der Argumente müßte, sollte sie aus wissenschaftlicher Sicht überzeugen, auf einer detaillierten Untersuchung aller die Preisbildung beeinflussenden Faktoren beruhen. Insbesondere die Ermittlung der Kosten für die Beförderung und Zustellung von Zeitungen wirft wegen der gemeinsamen Produktion, wie sie für die Beförderung und Zustellung von Briefsendungen und Zeitungen besteht, schwierige Zurechnungsprobleme für die Verteilung der Gemeinkosten auf. Erschöpfend ließe sich eine Beurteilung der gemeinwirtschaftlichen Grundsätze im Zeitungsdienst nur in einer eigenen umfangreichen Arbeit behandeln.

a) Der Markt für den Postzeitungsdienst

Eine Legaldefinition, die aussagt, welche Druckschriften unter dem Begriff Zeitungen und Zeitschriften zusammengefaßt werden, und so den Markt abgrenzen würde, gibt es

nicht.¹ Nur in der Postordnung (PO) findet sich der Hinweis, daß nach den Tarifen dieses Sondermarktes lediglich solche Zeitungen und Zeitschriften befördert werden sollen, „die sich den eigentlichen Aufgaben der Presse widmen (§§ 71 und 74 PO)“². In der Praxis bereitet die Abgrenzung des Begriffes Zeitung keine Schwierigkeiten. Anders verhält es sich jedoch mit den Zeitschriften, da Kundenzeitschriften, Hauszeitschriften und Werkszeitschriften beispielsweise von geschäftlichen Prospekten oft kaum zu trennen sind. Diese Druckschriften mit geschäftlichem Charakter sollen ohne Rücksicht auf ihre Bezeichnung als Zeitung oder Zeitschrift ausgeschlossen bleiben.³

Zwei Dienstleistungen werden im Postzeitungsdienst angeboten: die Vermittlung des Bezuges von Zeitungen und Zeitschriften zwischen den Verlegern und den Beziehern sowie die Beförderung der Zeitungen und Zeitschriften. Nur ein Teil dieser Leistungen – nämlich die Beförderung von politischen Zeitungen⁴ – unterliegt dem Postzwang. Poli-

¹ Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat am 13. Mai 1963 eine neue Postzeitungsordnung und eine neue Postzeitungsgebührenordnung beschlossen, die beide am 1. Januar 1964 in Kraft treten. Vergleiche Postzeitungsordnung vom 28. 5. 1963 und Postzeitungsgebührenordnung vom 28. 5. 1963, in: Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Nummer 61, Jahrgang 1963, S. 513 ff. Im Paragraph 5 der Postzeitungsordnung vom 28. 5. 1963 wird die Zeitung folgendermaßen definiert: „Zeitungen im Sinne dieser Verordnung sind Druckschriften, deren Herausgabezweck darauf gerichtet ist, über Tagesereignisse, Zeit- und Fachfragen zu berichten.“

² Wegener, Der Postzeitungsdienst, Zur Verordnung vom 17. Februar 1956, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 268.

Periodische Erscheinungsweise, Art, Umfang und Form der Zeitungen müssen der im Verkehr üblichen Auffassung entsprechen, die Wegener folgendermaßen umschreibt: „Zeitungen und Zeitschriften dienen der Berichterstattung, die sich bei Zeitungen auf Tagesereignisse, bei Zeitschriften auf einzelne Zeit- und Fachfragen auf allen Gebieten oder Sondergebieten bezieht. Ihr besonderes Charakteristikum ist die Vielfalt der Beiträge.“ Wegener, Der Postzeitungsdienst, a.a.O., S. 268.

³ Vergleiche Paragraph 74, Absatz 2, der Postordnung. Nur wenn die Druckschrift einen Textteil aufweist, der mindestens 25 Prozent ihres Umfanges ausmacht und der vom übrigen Inhalt klar abgegrenzt ist, wird sie noch als Zeitschrift behandelt. Für die Werkszeitschriften gilt eine großzügige Ausnahmeregelung. Vergleiche Kämmerer, Ludwig, Die Neuordnung des Postzeitungsdienstes, in: Archiv für das Post und Fernmeldewesen, 11. Jahrgang (1959), S. 166.

⁴ Zu den politischen Zeitungen rechnen alle Zeitungen, die innen- und außenpolitische Fragen behandeln, wie es in der Presse üblich ist, und die

sche Zeitungen dürfen gegen Entgelt nur von der Post befördert werden. Die Verleger aller postzwangfreien Zeitungen oder Zeitschriften können „nach freier Wahl alle ihnen genehmen Verkehrsmittel und Wege für die Beförderung . . . benutzen, also eigene Fahrzeuge, die Expeditionen, die Bahn, Flugzeuge und anderes mehr“.¹

Das Gesetz läßt aber auch für die politischen Tageszeitungen noch postzwangfreie Beförderungsmöglichkeiten zu. Innerhalb der Gemeindegrenzen und im Umkreis von 15 Kilometern vom Ursprungsort können Zeitungen von jedermann befördert werden. Sogenannte expresse Boten dürfen, auch mit eigenem Wagen, Flugzeug oder mit der Eisenbahn Zeitungen transportieren. Auf Grund dieser Bestimmungen bieten sich dem Verleger im modernen Verkehr vielfältige Möglichkeiten, sich dem Postzwang zu entziehen.

Allerdings werden diese Möglichkeiten nur bei einer großen Auflage und auch dann nur auf verkehrsstarken Linien eine größere Bedeutung erlangen, da gerade der Aufbau eines eigenen umfangreichen Vertriebsnetzes hohe feste Kosten verursacht. Tatsächlich verfügt die Post, weil sie allein ein solch weitverzweigtes Netz anbieten kann, über ein Teilmonopol für die Zustellung. Sie muß jedoch vor allem auf den verkehrsstarken Linien und Gebieten mit Konkurrenz rechnen.

Auch die Verleger postzwangfreier Zeitungen dürften sich diesem eingeschränkten Monopol kaum entziehen können, doch werden die Voraussetzungen im einzelnen sehr verschieden sein. Während sich den Verlegern regional begrenzter Tageszeitungen mit einer hohen Auflage die Möglichkeit bietet, ihre Zeitungen durch eigene Boten zustellen zu lassen, sind die Verleger überregionaler Zeitungen mit einer kleinen oder mit einer großen, aber weitverzweigten Auflage unter allen Umständen auf die Postzustellung angewiesen. Ähnliches gilt für die Zeitschriften.

mehr als einmal wöchentlich erscheinen. Vergleiche Paragraph 1 des Gesetzes für das Postwesen des Deutschen Reiches, a.a.O.

¹ Wegener, Der Postzeitungsdienst, a.a.O., S. 266. Selbstverständlich stehen den Verlegern der postzwangspflichtigen wie der postzwangfreien Zeitungen auch alle anderen Einrichtungen des allgemeinen Postdienstes, wie der Versand als Drucksache, Massendrucksache, Drucksache zu ermäßigter Gebühr, Brief, Päckchen, Paket oder Postgut, offen.

Die Marktstellung der Deutschen Bundespost im Postzeitungsdienst läßt sich, wie dargelegt wurde, nicht so einfach charakterisieren wie im Brief- und Fernsprechdienst. Die Bundespost bietet als Teilmonopolist an. Trotzdem kann sie die Preise in weitem Umfang differenzieren: Einen Wettbewerber, der sich aus diesem Preissfächer die für ihn günstigen Leistungen herausucht, gibt es nicht; die Verleger können jeweils nur individuell für eigene Beförderungsmöglichkeiten sorgen.

Differenzierte die Bundespost die Preise bei dieser Marktstellung unter erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten, so müßte der Preissfächer so abgestimmt werden, daß die Preise auf allen Verkehrslinien und in allen Gebieten mit zunehmender Verkehrsstärke sinken. Dem Anreiz für eine Substitution durch den eigenen Versand der Verleger würde so wirksam entgegnet.

b) Die Tarife im Postzeitungsdienst

Im Postzeitungsdienst werden sehr verschiedenartige Leistungen angeboten. Grundsätzlich muß man zwischen dem Postzeitungsvertrieb und den besonderen Postzeitungsdiensten unterscheiden.

„Im Postzeitungsvertrieb vermittelt die Post gegen Gebühren den Bezug von Zeitungen und Zeitschriften zwischen den Verlegern und ihren Beziehern.“¹ Dabei beschränkt sie sich im sogenannten Verlagsstückverfahren auf die Übermittlung der einzelnen Abonnementszeitungen vom Verleger an die Bezieher, während sie beim Bestellstückverfahren² noch zusätzlich die Bestellungen von Zeitungen entgegennimmt, sie an den Verleger weiterleitet und die Bezugsgelder einzieht. Die Gebühren im Postzeitungsvertrieb sind ohne Rücksicht auf die größeren Leistungen bei den Bestellstücken einheit-

¹ Wegener, Der Postzeitungsdienst, a.a.O., S. 265.

² Die neue Postordnung, die am 1. Januar 1964 in Kraft tritt, bringt beim Bestellstückverfahren eine vereinfachte Gebührenberechnung. Statt der zwei Gebührenfaktoren — der Zeitungsgebühr und der Zeitungszustellgebühr — wird nur noch eine einheitliche Vertriebsgebühr erhoben. Vergleiche Kohl, Walter, Die rechtliche und betriebliche Neuordnung des Postzeitungsdienstes, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 15. Jahrgang (1963), S. 450.

lich festgesetzt. „Für jedes im Postzeitungsvertrieb vermittelte Zeitungsstück wird monatlich eine Zeitungsgebühr berechnet, deren Höhe sich nach der Häufigkeit des Erscheinens der Zeitung und nach ihrem durchschnittlichen Nummergewicht richtet.“¹ Hinzu kommt noch eine Zustellgebühr. Für eine Zeitung mit sechs Ausgaben in der Woche und mit einem durchschnittlichen Nummergewicht von 150 Gramm muß der Verleger der Post pro Zeitungsstück² im Monat 93 Pfennig Zeitungsgebühr und 54 Pfennig Zustellgebühr entrichten, insgesamt also 1,47 DM. Auf ein Zeitungsnummerstück fallen dann bei 25 Ausgaben im Monat nicht einmal sechs Pfennig.

Durch die besonderen Postzeitungsdienste – Bahnhoftszeitungen, Postzeitungsgut und Sammelüberweisungen – werden nur Zeitungen und Zeitschriften befördert, die zum Postzeitungsvertrieb zugelassen worden sind. Als Bahnhoftszeitungen können die Verleger und Zeitschriftengroßhändler Zeitungen in großen oder gesammelten Sendungen an Zeitungsvertriebsstellen verschicken, die diese Sendungen sofort an den Zügen oder unmittelbar nach der Ankunft bei den Postämtern abholen lassen können. Die beiden Sendungsarten unterscheiden sich im wesentlichen nur durch ihren Gebührenaufbau und die Art der Gebührenentrichtung. „Für die Bahnhoftszeitungen werden (für die einzelne Sendung) Gebühren erhoben, die nach dem Gewicht der Sendung gestaffelt sind und – abweichend von der sonst im Postzeitungsdienst gebräuchlichen Barentrichtung – vom Verleger bzw. Zeitungsgroßhändler durch Absenderfreistempel oder durch Postwertzeichen auf den Sendungen zu verrechnen sind. Für Postzeitungsgut wird eine Gebühr erhoben, die sich aus einer Gewichtsgebühr und einer Entfernungsgebühr zusammensetzt. Bei dieser zusammengesetzten Gebühr wird

¹ Wegener, Die Postzeitungsdienste in den USA und in der Bundesrepublik, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 391.

² *Zeitungsnummer* ist die Gesamtheit der Zeitungen einer bestimmten Ausgabe. Bei Tageszeitungen zum Beispiel die gesamte Tagesauflage.

Zeitungsnummernstück ist das einzelne Exemplar einer Zeitungsnummer.

Zeitungsstück ist die Gesamtheit der Zeitungsnummernstücke in Nummernfolge für einen Bezieher innerhalb einer Bezugszeit. Bezugsgeld wird für ein Zeitungsstück entrichtet.

die Entfernungsgebühr durch das Gewicht der gemeinsam eingelieferten Sendungen nicht beeinflußt.“¹

Ob der Versand eines Zeitungspaketes bei Aufgabe als Bahnzeitung oder Postzeitungsgut billiger ist, hängt davon ab, welches Gewicht die Sendung hat und über welche Entfernung sie transportiert werden soll. Bei einem Vergleich der Gebühren zeigt sich, daß der Versand als Postzeitungsgut um so günstiger wird, je größer das Gesamtgewicht aller eingelieferten Sendungen zu einem Bestimmungsort im Verhältnis zur Länge der Beförderungsstrecke wird. (Vergleiche Tabelle 11 auf dieser Seite.) Über weite Entfernungen wird diese Sendungsart nur bei einem sehr großen Gesamtgewicht der eingelieferten Sendungen besondere Vorteile bieten.

Tabelle 11

Gebührenvergleich zwischen zwei verschiedenen Zeitungssendungen

Versand	Bahn- hofs- zeitung (DM)	Postzei- tungsgut (DM)	Post- paket ² (DM)
Zeitungspaket 10 kg über 210 km	3,30	7,05	4,00
Zeitungspaket 20 kg über 30 km	6,30	1,60	3,60

Bei den Sammelüberweisungen³ wird für jedes Zeitungsstück eine für das Vierteljahr festgesetzte Beförderungsge-

¹ Wegener, Die Postzeitungsdienste in den USA und in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 391.

Ab 1. Januar 1964 wird bei der Gebührenberechnung für Postzeitungsgut nicht mehr die Entfernung und das Gewicht zugrunde gelegt, sondern nur noch das Gesamtgewicht. Vergleiche Kohl, Walter, Die rechtliche und betriebliche Neuordnung des Postzeitungsdienstes, a.a.O., S. 450.

² Preis ohne Zustellgebühr.

³ Sammelüberweisungen sind zulässig für wöchentlich einmal oder seltener erscheinende, auch nicht zum Postvertrieb angemeldete Zeitschriften im Einzelgewicht bis zu 50 g unter folgenden Voraussetzungen: a) an einen Bezieher müssen mindestens fünf Stück überwiesen werden; b) der Verleger muß die Zeitschriften für die einzelnen Postorte im eigenen Betriebe verpacken, mit der Anschrift der Bezieher versehen und einliefern lassen; c) die Post darf mit der Erhebung von Zeitungsgeld und Postgebühren von den Sammelbezieher nichts zu tun haben. Höchstgewicht der einzelnen Bunde und Pakete mit Sammelüberweisungen 10 kg.“ Sammelüberweisungen von Zeitschriften, in: Handwörterbuch des Postwesens, a.a.O., S. 658.

bühr erhoben, deren Höhe sich nach dem durchschnittlichen Nummergewicht richtet.

c) Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in den Tarifen
des Postzeitungsdienstes

Seit jeher sieht es der Staat als seine besondere Aufgabe an, für eine weite Verbreitung von Nachrichten, Informationen, Meinungen und Wissen zu sorgen. Dieses staatspolitische Ziel zu erreichen, bietet sich – neben vielen anderen Möglichkeiten – vor allem die Förderung des Vertriebs von Zeitungen und Zeitschriften an. Die Bemühungen des Staates, eine weite Streuung von Zeitungen und Zeitschriften zu ermöglichen, könnten in der Preisgestaltung des Postzeitungsdienstes der Post ihren Ausdruck finden. Besonders niedrige Preise in diesem Dienstzweig wären sicher geeignet, allen Volksschichten in allen Landesteilen den Bezug einer Zeitung finanziell zu erleichtern und so den Anreiz zu verstärken, eine Zeitung zu abonnieren. Damit die Verwirklichung des staatspolitischen Zieles wirkungsvoll unterstützt wird, müßte eine solche Preispolitik auf den Versand von Zeitungen und Zeitschriften mit allgemein informativem Inhalt beschränkt werden. Eine planlose Förderung aller möglichen Schriften würde das staatspolitische Ziel nur verwässern.

Die Post weist in ihrer betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung für das Rechnungsjahr 1961 für den Zeitungsdienst eine Kostenunterdeckung von 156,9 Millionen DM aus. Dabei sei besonders vermerkt, daß sich dieser von der Post ermittelte Verlust bei Leistungen von nur 80,3 Millionen DM ergab.¹

Doch muß für eine Würdigung der Ergebnisse im Postzeitungsdienst ausdrücklich auf die in dieser Arbeit angeführten Einwendungen gegen die Ergebnisse einer Kostenrechnung im Postdienst verwiesen werden.² Gerade im Postzeitungsdienst wirft die Zurechnung der Gemeinkosten besondere Fragen auf. Wie soll beispielsweise die Regelmäßigkeit, mit der Bestell- und Verlagsstücke befördert und zu-

¹ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 923.

² Siehe hierzu S. 193 ff.

gestellt werden, bei der Verteilung der Gemeinkosten auf Briefe und Zeitungen berücksichtigt werden? Regelmäßig nachgefragte Leistungen garantieren eine gleichmäßige Auslastung der Beförderungskapazitäten, verursachen also nicht so hohe Bereitschaftskosten wie andere nur hin und wieder nachgefragte Leistungen. Die Bundesbahn gewährt beispielsweise aus diesem Grund im Personenverkehr Regelmäßigkeitsrabatte in Form von Wochen- und Monatskarten. In welchem Maße die Aussagekraft der hohen Kostenunterdeckung im Postzeitungsdienst unter Berücksichtigung solcher Einwendungen geschwächt wird, muß jedoch einer detaillierteren Untersuchung als der vorliegenden vorbehalten bleiben.

Ein Preisvergleich zwischen Brief-, Drucksachen- und Zeitungsgebühren macht deutlich, daß die Zeitungsgebühren sehr niedrig sind. Für das Befördern, Zustellen und Adressieren eines Zeitungsnummerstückes¹ fordert die Post, wenn das Zeitungsstück ein durchschnittliches Nummergewicht von 150 Gramm hat, etwa 6 Pfennig, während sie nur für das Befördern und Zustellen eines 150 Gramm schweren Briefes im Ferndienst 40 Pfennig und für eine gleich schwere gewöhnliche Drucksache 25 Pfennig verlangt. Ein Vergleich dieser Preise genügt allein nicht, um mit Sicherheit Verlustpreise zu erkennen. Wegen der Regelmäßigkeit, mit der der Zeitungsversand die Posteinrichtungen beansprucht, ist eine anteilig gleiche Verteilung der Gemeinkosten zwischen Briefen, Drucksachen und Zeitungen nicht gerechtfertigt. Es entstehen verschieden hohe Kosten für diese Leistungen der Bundespost. Doch wird man auf Grund der erheblichen Preisermäßigung für den Zeitungsversand darauf schließen dürfen, daß die Gebühren im Postzeitungsvertrieb in der Regel Verlustpreise sind, zumal da der Drucksachenversand schon als unrentabel erkannt wurde. Eine Aussage über die Höhe der Verluste kann im Rahmen dieser Arbeit nicht gemacht werden.

Der Aufbau der Tarife in den besonderen Postzeitungsdiensten läßt sich aus erwerbswirtschaftlichen Motiven ein-

¹ Über diese Leistungen hinaus fallen noch Verwaltungskosten (Führen der Karteien und des Schriftwechsels) und beim Bestellstückverfahren außerdem die Kosten für das Inkasso an.

wandfrei erklären. Die Sendungen werden von der Post nämlich immer dann billig befördert, wenn der eigene Versand des Verlegers auch lohnend wird. Dies gilt besonders für die Tarife des Postzeitungsgutes. Die Post paßt sich mit der Art der Gebührenstaffelungen der größeren Preisempfindlichkeit in den Substitutionsbereichen an. Wenn auf diese Art und Weise auch die Tarifstruktur erklärt werden kann, so bleibt doch der Einwand offen, daß die absolute Höhe der Tarife in den besonderen Postzeitungsdiensten die Annahme eines Verlustpreises rechtfertige. Die Höhe des ausgewiesenen Verlustes für den Postzeitungsdienst verleiht diesem Einwand ein besonderes Gewicht. Nur aus einer detaillierten Kostenanalyse könnten weitere Anhaltspunkte gefunden werden, die eine Beurteilung der Gewinnlage ermöglichen.

Der hier gegebene sehr grobe Überblick legt die Vermutung nahe, daß die meisten Leistungen im Postzeitungsvertrieb mit Verlust angeboten werden. Der preiswerte Versand von Zeitungen und Zeitschriften ist ein geeignetes Mittel, das staatspolitische Ziel einer weiten Verbreitung von Nachrichten und Wissen zu fördern. Setzt man die hier im einzelnen nicht geklärte Annahme, daß im Postzeitungsvertrieb Verlustpreise gefordert werden, als gegeben voraus, sind damit die Voraussetzungen für eine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung erfüllt.

Folgendes könnte grundsätzlich dagegen eingewendet werden, die Tarife des Postzeitungsdienstes als wirtschaftspolitisches Mittel zu benutzen: Das staatspolitische Ziel – die Absatzsteigerung von Zeitungen und Zeitschriften – werde nur ungenügend erreicht, der Bezugspreis der Zeitung werde sich nicht im gleichen Umfang verringern, wie sich die Kosteneinsparung beim Versand erhöhe, letzten Endes werde sich lediglich die Gewinnspanne der Verleger vergrößern.

Dieser Einwand läßt sich entkräften. Geringe Gebühren im Postzeitungsdienst mindern zunächst nur die Kosten der Verleger. Inwieweit die Kostenersparnis in einem niedrigeren Bezugspreis weitergegeben werden muß oder den Gewinn der Verleger erhöht, hängt von verschiedenen Faktoren ab¹. Da es sich, im ganzen gesehen, bei den Zeitungen und Zeit-

¹ Siehe hierzu S. 47 f.

schriften um Wettbewerbsmärkte handelt, ist aber mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß der Wettbewerbsdruck den Preis für die ins Haus gelieferte Zeitung zu den Durchschnittskosten tendieren läßt, der Bezugspreis sich also um die Kostenersparnis ermäßigt. Vor allem Preiszugeständnisse regionaler Zeitungen mit fast ausschließlich eigenem Vertriebsnetz erzwingen eine niedrigere Preisstellung und damit eine Weitergabe der Transportkostensparnis der überregionalen Zeitungen. Bei den Zeitschriften liegen, wenn es sich nicht um ausgesprochene Fachzeitschriften mit einem kleinen Bezieherkreis handelt, die Verhältnisse ähnlich¹. Der Einwand, daß die Wirkung billiger Preise im Postzeitungsdienst auf das staatspolitische Ziel ausbleibe, dürfte somit nicht zutreffen.

2. Der Kleingutverkehr – Mehrere Anbieter mit einer Leistung auf einem Markt –

a) Der Markt für den Kleingutverkehr

Die Deutsche Bundespost befördert Kleingüter bis zu einem Gewicht von 20 Kilogramm; dabei müssen von den Versendern besondere Benutzungsbedingungen beachtet werden. Dieser Bereich aus dem großen Güterverkehrsmarkt soll hier betrachtet werden.

Die Bundesbahn ist neben der Post der einzige große Anbieter, der vor allem im Expreßgutverkehr einen umfangreichen Kleinguttransport anbietet. Gegenüber der Bundesbahn hat die Post durch ihre höhere Netzdichte einen Vorteil, während die Bundesbahn wiederum oft eines schnelleren Verkehrs und großzügigerer Benutzungsbestimmungen wegen einen Vorzug hat. Diese qualitativen Unterschiede im Angebot sichern beiden Anbietern bis zu einem gewissen Grad eine preisunempfindliche Teilnachfrage.

Zwischen diesen beiden großen Anbietern bestehen seit langer Zeit Marktabsprachen, die neuerdings in dem Klein-

¹ Kämmerer behauptet, allerdings ohne eine nähere Beweisführung, daß die mittelbaren Vorteile des Bezieher gering und „in keinem Verhältnis zu demjenigen der unmittelbar Begünstigten“ stehen. Kämmerer, Ludwig, a.a.O., S. 172.

gutabkommen vom 21. Mai 1958 zwischen dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn und dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen niedergelegt wurden.¹ Durch die Koordinierung der Tarife soll eine Verkehrsteilung erreicht werden, wobei die Post durch niedrigere Preise die Sendungen bis neun Kilogramm an sich ziehen und die Bahn die höhergewichtigen Sendungen ab elf Kilogramm preiswerter befördern soll. Für Sendungen mit einem Gewicht von über neun bis elf Kilogramm sollen die Tarife von Bahn und Post etwa gleich hoch sein.

Neben Bundesbahn und Bundespost müssen der gewerbliche Güterfernverkehr und der Werkfernverkehr bei der Beurteilung der Wettbewerbslage berücksichtigt werden. Mit Fahrzeugen des Werkfernverkehrs dürfen nur eigene Güter transportiert werden, als Anbieter von Verkehrsleistungen auf den Transportmärkten scheidet der Werkfernverkehr der gesetzlichen Bestimmungen wegen aus. Der gewerbliche Güterfernverkehr betätigt sich bei den gegenwärtig geltenden Post- und Bahnpreisen vorwiegend auf verkehrsstarken Relationen und arbeitet vor allem mit Großversendern zusammen, da er ohne umfangreiches Annahmestellennetz auf diese Weise am ehesten ein genügendes Transportaufkommen finden kann. Spezialuntersuchungen der Post haben ergeben, daß Transporte des gewerblichen Güterfernverkehrs mit Lastzügen beispielsweise vom Südwesten der Bundesrepublik nach zentralgelegenen Orten des Ruhrgebietes ausgeführt werden.² Begünstigt werden die Sammeltransporte besonders dadurch, daß nach dem lohnenden Ferntransport die Feinverteilung der Post überlassen werden kann. Auf den verkehrsstarken Relationen muß die Post mit dieser Außenseiterkonkurrenz rechnen.

b) Das erwerbswirtschaftliche Verhalten

Bieten mehrere Anbieter gleiche Leistungen auf dem Markt an, so sind – vorausgesetzt daß keine Marktabsprachen zwischen den Anbietern bestehen – Preisdifferenzierungen

¹ Vergleiche Steinmetz, Hans, Das neue Abkommen zwischen Bundesbahn und Bundespost im Kleingutverkehr, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 10. Jahrgang (1958), S. 393 ff.

² Vergleiche Garbe, Georg, a.a.O., S. 416.

in weitem Umfang nicht möglich. Der Tarifaufbau wird im wesentlichen der Kostenstruktur entsprechen.¹ Nur da, wo ein Leistungsangebot sich von den übrigen Angeboten unterscheidet und eine für den Anbieter preisunempfindlichere Nachfrage zur Folge hat, kann er höhere Preise fordern als seine Wettbewerber. Die Post könnte beispielsweise auf Grund der größeren Zahl von Annahmestellen bei den Einwohnern in ländlichen Bezirken eher mit einer preisunempfindlicheren Nachfrage rechnen und einen höheren Preis durchsetzen als bei Großversendern in Städten, wo der Wettbewerb des Expressgutverkehrs der Bundesbahn stärker wirkt. Dagegen müßte sie wegen der Konkurrenz des gewerblichen Güterfernverkehrs und des Expressgutverkehrs die besonders elastische Nachfrage auf den verkehrstarken Relationen mit einem geringeren Preis, der sich nach den Stückkosten richtet, bedienen.

c) Der Tarifaufbau

Folgende Sendungsarten beziehungsweise Versendungsformen werden unterschieden: Päckchen², Pakete, Postgut, Schnellpakete, Postschnellgüter sowie dringende Pakete und dringende Postgüter. Die Gebühren errechnen sich nach einer Gewichtsstaffel und einer Entfernungsstaffel mit vier Zonen. Zusätzlich wird eine feste Zustellgebühr erhoben und gegebenenfalls einen von der Versendungsform abhängigen Zuschlag.

d) Die gemeinwirtschaftlichen Elemente im Tarif

Im Paketdienst wurden 1961 bei 721,2 Millionen DM Kosten Leistungen für 515,5 Millionen DM erstellt; der Paketdienst schloß also mit einer Kostenunterdeckung von 205,7 Millionen DM ab.³ Zunächst wäre wie beim Zeitungsdienst zu fragen, ob grundsätzlich durch eine defizitäre Bedienung

¹ Siehe S. 56 ff.

² Päckchen gehören nach der Postordnung zu den Briefsendungen (Paragraph 13 der Postordnung vom 30. 1. 1929, a.a.O.), was bei der Behandlung einige benutzungsrechtliche Vorteile nach sich zieht. Ökonomisch sind sie aber zum Kleingutverkehr zu zählen.

³ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 923.

Tabelle 12

Der Aufbau des Tarifes im Kleingutverkehr¹

Kleingutverkehr	1. Zone (bis 75 km) DM	2. Zone (bis 150 km) DM	3. Zone (bis 375 km) DM	4. und 5. Zone (über 375 km) DM
Päckchen bis 2 kg			0,70	
Pakete bis 5 kg	0,70	1,—	1,20	1,30
5 bis 6 kg	0,80	1,20	1,50	1,90
6 bis 7 kg	1,—	1,50	2,—	2,50
7 bis 8 kg	1,20	1,80	2,50	3,10
8 bis 9 kg	1,40	2,10	3,—	3,70
9 bis 10 kg	1,60	2,40	3,50	4,30
10 bis 11 kg	1,80	2,70	4,—	4,90
11 bis 12 kg	2,—	3,—	4,50	5,50
12 bis 13 kg	2,20	3,30	5,—	6,10
13 bis 14 kg	2,40	3,60	5,50	6,70
14 bis 15 kg	2,60	3,90	6,—	7,30
15 bis 16 kg	2,80	4,20	6,50	7,90
16 bis 17 kg	3,—	4,50	7,—	8,50
17 bis 18 kg	3,20	4,80	7,50	9,10
18 bis 19 kg	3,40	5,10	8,—	9,70
19 bis 20 kg	3,60	5,40	8,50	10,30
Postgut bis 5 kg	0,60	0,80	1,—	1,20
5 bis 6 kg	0,70	1,—	1,20	1,40
6 bis 7 kg	0,80	1,20	1,40	1,60
Schnellpakete und Postschnellgüter				
Zuschlag	0,40	0,50	0,60	0,70
Dringende Pakete und dringende Postgüter, Zuschlag			1,50	
Zustellgebühr für alle Sendungsarten			0,30	

¹ Zusammengestellt nach dem Postgebührenheft, Stand 1. November 1959, a.a.O.

Ab 1. März 1963 gelten im Paketverkehr der Deutschen Bundespost neue Tarife. Vergleiche Verordnung zur Änderung der Verordnung über Gebühren im Postwesen, a.a.O. Die Erhöhung der Paketgebühren beträgt im Durchschnitt 30 Prozent. In jeden einzelnen Gebührensatz für Pakete und Postgüter ist die Gebühr von 20 Pfennig für ein unversiegeltes Wertpaket oder Wertpostgut mit einer Wertangabe von 500,— DM eingearbeitet worden.

dieses ganzen Dienstzweiges ein gemeinwirtschaftliches Ziel angestrebt wird.

Für eine Gemeinwirtschaftlichkeit im Paketdienst spräche das Argument, daß mit Hilfe des billigen Versandes von Kleingütern vor allem den kleinen Geschäftsleuten und Gewerbetreibenden eine Hilfe geboten werden soll, sich gegenüber großen, mächtigen Konkurrenten behaupten zu können. Die Förderung des Mittelstandes wäre das angestrebte Ziel. Nun gelangen aber alle Nachfrager, beispielsweise auch die großen Versandhäuser, unterschiedslos in den Genuß der billigen Tarife, so daß der gewünschte Effekt, die Geschäftstätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zu heben, zum Teil wieder in Frage gestellt wird. Auch mit einer allgemein erhöhten Nachfrage nach dem Transport von Kleingütern, die auf Grund der niedrigen Preise ausgelöst wird, läßt sich kein unumstrittenes Ziel gemeinwirtschaftlicher Tarifpolitik begründen. Das vermehrte Transportieren von Gütern als solches ist nicht sinnvoll.

Die Ausgangsposition liegt im Paketdienst anders als im Zeitungsdienst. Eine allgemein gültige gemeinwirtschaftliche Rechtfertigung für den billigen Versand von Kleingütern läßt sich nicht angeben. Jedoch bleibt die Möglichkeit, mit speziellen Verlustpreisen in der Tarifstruktur bestimmte gemeinwirtschaftliche Ziele zu verfolgen.

aa) Von den Kosten abweichende Festsetzung des
gesamten Tarifes

Anders als bei den Tarifen für den Briefverkehr können die entfernungsabhängigen Kosten der Beförderung für den Tarifaufbau nicht unbeachtet bleiben. Sie machen zum Beispiel bei Päckchen nach den Ermittlungen der französischen Postverwaltung durchschnittlich über 35 Prozent der Gesamtkosten aus.¹ Auch muß das Gewicht in einer feineren Staffeln als bei den Briefen berücksichtigt werden, soll der Tarifaufbau der Kostenstruktur entsprechen.

Ein solcher die Entfernung und das Gewicht wiedergebender Tarif bedingt, daß jedes Paket bei der Aufgabe einzeln

¹ Vergleiche Koch, Alfred, a.a.O., S. 61.

behandelt werden muß. Die Aufgabekosten fallen praktisch unabhängig von der Entfernung und dem Gewicht an, zu einem Teil auch noch die Verteilungs- und Zustellkosten. Rechnet man die gewichts- und entfernungsunabhängigen Kosten in kostenorientierte Gewichts- und Entfernungsstafeln ein, so müssen diese degressiv sein. Das ergibt sich daraus, daß die gewichts- und entfernungsunabhängigen Kosten mit steigendem Gewicht des Paketes oder zunehmender Transportweite auf eine größere Zahl von Gewichts- oder Entfernungseinheiten verteilt werden können. Die Entfernungsstafel im Tarif zeigt diese degressive Kostentendenz. Bei Paketen bis 5 Kilogramm (20 Kilogramm) fällt der Satz von 0,19 (1,18) Pfennig je Kilogramm für einen Kilometer in der Zone 1 auf 0,07 (0,55) Pfennig in der 4. Zone. Die Gewichtsstafel im Tarif ist dagegen progressiv, der Satz je Kilogramm steigt innerhalb der 1. Zone von 14 Pfennig bei einem 5-kg-Paket auf 18 Pfennig bei einem 20-kg-Paket, in der 4. Zone sogar von 26 Pfennig auf über 51 Pfennig. Diese Tendenz läuft der Kostenstruktur direkt entgegen. Die in ihrem Verlauf den Kosten entgegengerichtete Gewichtsstafel führt dazu, daß der Versand leichter Pakete die relativ größten Verluste verursacht und die Verluste mit zunehmendem Paketgewicht abnehmen. Dieser Aufbau des Pakettarifes ist wohl nur aus der Absicht zu erklären, die dem Verkehrsfluß bei der Post schädlichen schweren Sendungen auf die Bundesbahn abzudrängen, bei der andere, für schwere Sendungen besser geeignete Transporteinrichtungen zur Verfügung stehen. Gemeinwirtschaftliche Argumente liegen in diesem Abweichen von den Kosten jedenfalls nicht.

Mit der degressiven Entfernungsstafel paßt sich der Pakettarif den Beförderungskosten an. Die Degression in der Entfernungsstafel entspricht zwar in ihrer Tendenz vermutlich dem Verlauf der Kostenstruktur, doch müßte sie je nach der Verkehrsdichte auf den verschiedenen Verkehrsrelationen sowie in den Auflieferungs- und Empfangsgebieten verschieden stark ausgeprägt sein. Die gleichmäßige Anwendung der Entfernungsstafel unabhängig von diesen sie beeinflussenden Faktoren läßt vermuten, daß die Verluste im Paketverkehr vornehmlich bei der Bedienung des flachen Landes anfallen. Da jedes Paket einzeln bei der Auflieferung

entgegengenommen werden muß, bestünde für die Post durchaus die Möglichkeit, sich in dem Tarif den Kosten der einzelnen Verkehrsrelationen anzupassen. Der Verzicht auf einen solchen Tarifaufbau, bei dem also bei der Bedienung des flachen Landes keine besonders hohen Verluste entstehen würden, fördert die gleichmäßige Verkehrserschließung des Landes und trägt zur Auflockerung von Industrie- und Menschenballungen bei. In diesem Sinne ist der einheitliche Aufbau der Entfernungsstaffel im Paketverkehr gemeinwirtschaftlich.

bb) Die gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung

Die Abgrenzungsmerkmale der Teilmärkte für die Beförderung der dringenden Pakete, Schnellopakete und Postschnellgüter entsprechen den Anforderungen, die ein erwerbswirtschaftlicher Anbieter an eine Teilmarktbildung stellt.¹ In Form besonderer Gebühren für diese Sendungsarten wird die Dringlichkeit der Nachfrage grob durch Selbsteinschätzung des Kunden erfaßt. Allerdings werden nur die zusätzlichen Kosten der Sonderbehandlung durch die Zuschläge gedeckt, so daß zwar die unelastischere Nachfrage nicht ausgenutzt ist, aber auch von gemeinwirtschaftlichen Tarifmerkmalen in nennenswertem Umfang nicht gesprochen werden kann.

Die billigen Tarife der Postgutsendungen können aus den geringeren Aufwendungen für jedes Postgut und der preisempfindlicheren Nachfrage auf den Verkehrsrelationen, auf denen Postgüter zugelassen sind, erklärt werden.² Durch die Benutzungsbedingungen wird genau der Teil der Nachfrage

¹ Siehe S. 56 f. und S. 70.

² Als Postgut werden zugelassen:

1. Paketsendungen, wenn mindestens drei Pakete gleichzeitig von einem Absender nach demselben Bestimmungsort im Bundesgebiet versandt werden;
2. einzelne Sendungen nach dem Orts- und Landzustellbereich des Einlieferungspostorts;
3. einzelne Postgüter zwischen bestimmten Orten. Die Orte werden dann genehmigt, wenn an vierzehn aufeinanderfolgenden Tagen täglich mindestens 25 Paketsendungen vorliegen.

erfaßt, für den die Post auf Grund ihrer Marktstellung mit einer preiselastischeren Nachfrage zu rechnen hat.¹

Im Verkehr zwischen dem Bundesgebiet und Berlin (West) wird die Gebühr der jeweils niedrigeren Zone (statt 4. und 5. Zone die 3. Zone) erhoben. Die Preise werden hier also für eine bestimmte Verkehrsrelation differenziert. Erwerbswirtschaftliche Motive, etwa daß Sendungen in dieses Gebiet preiselastischer nachgefragt würden, können für diese niedrigeren Preise nicht angeführt werden. Vielmehr soll mit den Interventionspreisen den Einwohnern und der Wirtschaft Berlins geholfen werden, ihre durch politische Umstände ungünstige Lage auszugleichen.² Eindeutig erweist sich hier die Tariffestsetzung als gemeinwirtschaftlich und der Charakter dieser Preispolitik als wirtschaftspolitische Maßnahme.

3. Der Postreisedienst

Die Bundespost betreibt einen eigenen Kraftomnibusverkehr zur Personenbeförderung, die sogenannten Kraftposten. Daneben befördern auch die im Landpostdienst eingesetzten Kraftwagen – die Landkraftposten – in beschränktem Umfang Personen; doch werden in diesen Wagen in erster Linie Postsendungen transportiert und nur zum besseren Anschluß der kleinen Orte an das öffentliche Verkehrsnetz auch bis zu vier Fahrgäste mitgenommen.

Ungefähr 12 Prozent aller im Omnibus-Linienverkehr des Bundesgebietes beförderten Personen fahren auf Linien des Kraftomnibusverkehrs der Bundespost.³

Die einzelnen Unternehmer sind in ihrem Angebot im Linienverkehr nicht frei. Jede Neueinrichtung, Erweiterung und wesentliche Änderung des Verkehrseinsatzes bedarf der

¹ „Sie (die Sendungsart Postgut — der Verfasser) geht nicht in erster Linie auf ein Bedürfnis der Postbenutzer, sondern auf das Bestreben der Post zurück, im Konkurrenzkampf mit anderen Unternehmern, namentlich der Bahn, Sendungen im Gewicht bis 7 kg für sich zu gewinnen.“ Hellmich, Franz-Joseph, und Florian, Winfried, a.a.O., S. 397.

² Nach Berechnungen der Deutschen Bundespost nahm sie 1956 Gebührenauffälle von 5,2 Millionen DM im Paket- und Postgutverkehr mit Westberlin hin.

³ Nach Mitteilung des Bundespostministeriums an den Verfasser.

Genehmigung der zuständigen Landesverkehrsbehörde. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden.¹

Eine Konkurrenz auf den gesamten Strecken besteht wegen der Konzessionspflicht also nicht, lediglich bei einer Parallelführung auf einzelnen Teilstrecken, beispielsweise dem letzten Zubringerstück in eine Stadt, kann Wettbewerb herrschen. Allerdings gibt es eine größere Zahl von erst nach dem Krieg eingerichteten Omnibuslinien, die streckengleich mit Kraftomnibuslinien der Bundespost laufen und heute einen Besitzstandschutz² genießen. Für die Beurteilung der Konkurrenzsituation sind dann noch die Sonderformen des Linienverkehrs³ zu beachten, vor allem der Verkehr, der der regelmäßigen Beförderung von Berufstätigen zwischen Wohn- und Arbeitsort dient. Das Bahn/Post-Abkommen von 1955⁴ regelt die Wettbewerbsverhältnisse, wenn Omnibuslinien der Staatsbetriebe zum Teil parallel zu Eisenbahnlinien geführt werden. Die einzigen unabhängigen Wettbewerbswirkungen gehen vom privaten Personenkraftwagenverkehr aus.

Diese komplizierten Marktverhältnisse lassen eine autonome Tarifpolitik der Bundespost nicht zu. Für eine ins Detail gehende Analyse der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung müßte deshalb der ganze Personenbeförderungsmarkt untersucht werden. Wir beschränken uns hier auf die wichtigsten, ohnedies klar zu erkennenden Elemente.

Gemeinwirtschaftliche Elemente im Tarif⁵ könnten zunächst in der Regelfahrgebühr gesehen werden, die einheitlich im ganzen Bundesgebiet gilt und deshalb häufig von den Kostenstrukturen der Strecken abweicht. Doch kann von die-

¹ Vergleiche Paragraphen 1, 2, 11 und 13 des Personenbeförderungsgesetzes vom 21. März 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgang 1961, S. 241.

² Vergleiche Paragraph 13, Absatz 4 des Personenbeförderungsgesetzes, a.a.O.

³ Vergleiche Paragraph 43 des Personenbeförderungsgesetzes, a.a. O.

⁴ Vergleiche Abkommen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet ihrer Kraftomnibusverkehre (Bahn/Post-Abkommen 1955), in: Rautenberg, Alfred, und Frantziach, Heinz, Das Personenbeförderungsgesetz, Bad Godesberg 1961, S. 232 ff.

⁵ Dieser Arbeit sind die im Jahre 1961 geltenden Postreisegebühren der Verordnung zur Änderung der Gebühren im Postreisedienst vom 26. März 1958 zugrunde gelegt.

Ab 1. Januar 1963 gelten im Postreisedienst die Gebühren auf Grund der

ser Regelfahrgebühr in bestimmten, gesetzlich geregelten Fällen abgewichen werden, beispielsweise darf eine höhere Gebühr bei schwierigen Straßenverhältnissen, eine niedrigere Gebühr dann erhoben werden, wenn verkehrswirtschaftliche Verhältnisse auf der Linie dies zwingend erfordern.¹ Ob noch raumpolitische Wirkungen von der Regelfahrgebühr ausgehen, hängt davon ab, inwieweit die Ausnahmebestimmungen tatsächlich angewandt werden.

Die Post gewährt bestimmten Bevölkerungsgruppen besondere Vergünstigungen. Völlig gebührenfrei werden befördert: Kinder im Alter bis zu vier Jahren in Begleitung eines Erwachsenen; berufstätige Blinde; Blinde, die über siebenzig Jahre alt sind; ständige Begleiter von Schwerbeschädigten und Blinden. Eine Ermäßigung von 50 Prozent erhalten Kinder über vier bis zu zehn Jahren, Schwerbeschädigte und Geschwister auf Schülerzeitkarten. Die vorstehenden Tarifregelungen können nur aus einer sozialpolitischen Zielsetzung erklärt werden;² die Interventionspreisstellung, die zu Gewinneinbußen oder Verlusten führt, tritt durch den schematischen Nachlaß oder die gänzliche Befreiung klar hervor. Gemeinwirtschaftliche Tarife sind hier ohne Zweifel gegeben.

Regelmäßige Nachfrager werden die Verkehrsleistungen im Postreisedienst preiselastischer nachfragen, da solche Kunden eher geneigt sind, sich ein eigenes Fahrzeug anzuschaffen. Der drohenden Abwanderung von Kunden sucht der Verkehrsbetrieb deshalb in Form von Preiszugeständnissen rechtzeitig entgegenzuwirken. Niedrigere Zeitkartenpreise können so erklärt werden.³

Verordnung zur Änderung der Verordnung über Gebühren im Postwesen vom 18. 12. 1962, a.a.O. Hiernach sind die Teilmonatskarte und die früher gewährte Ermäßigung von 50 Prozent für Schwerbeschädigte weggefallen. Die Gebühren für normale (früher Arbeiter-)Zeitkarten wurden geändert.

¹ Vergleiche Paragraph 56 der Verordnung zur Änderung der Gebühren im Postreisedienst vom 4. April 1957, veröffentlicht im Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Ausgabe A, Nr. 36, Jahrgang 1957, S. 269.

² Die Ermäßigung für Kinder hängt wohl zum Teil mit dem beanspruchten geringeren Platz zusammen. Doch dürften erwerbswirtschaftliche Motive allein nicht ausreichen, die völlig gebührenfreie oder die um 50 Prozent im Preis ermäßigte Beförderung zu erklären.

³ Siehe Hamm, Walter, Tarifpolitik der Verkehrsbetriebe, a.a.O., Spalte 5365.

Aber für die generelle Differenzierung der Zeitkartenpreise nach antragsfreien und antragsgebundenen Zeitkarten lassen sich kaum erwerbswirtschaftliche Gründe anführen. Die Nachfrager der antragsgebundenen Zeitkarten, Arbeiter und Schüler, werden ihre Fahrten zum Arbeitsplatz und zur Schule mit gleicher Preisempfindlichkeit wie alle anderen Personen nachfragen, die antragsfreie Zeitkarten kaufen müssen. Die Preisdifferenz zwischen den antragsfreien und antragsgebundenen Zeitkarten wird mit wachsender Entfernung größer (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13

Gebührenvergleich der Wochenkarten im Postreisedienst¹

Entfernung (km)	Arbeiter- wochenkarte (DM)	Schüler- wochenkarte (DM)	Teilmonats- karte ² (DM)
1 — 4	3,—	1,50	3,50
10 — 11	5,50	3,—	8,—
20	8,50	5,—	11,—
30	10,—	7,—	14,—
40	12,—	8,50	17,—
50	14,—	10,—	20,—

Für die Verbilligung der Schülerfahrkarten dürften sozialpolitische Gesichtspunkte – Verbesserung des Realfamilieneinkommens – und für die Arbeiterkarten heute in der Hauptsache raumpolitische Ziele – Auflockerung der Menschenballungen und Erschließung abgelegener ländlicher Gegenden – im Vordergrund stehen, während früher auch die Arbeiterzeitkarten sozialpolitisch motiviert wurden.

Im Rechnungsjahr 1961 konnte die Post im Reisedienst die Kosten nicht decken. Sie schloß mit einem großen Defizit von

¹ Zusammengestellt aus der Anlage zu Nr. 67, IV, Gebührenübersicht für Zeitkarten der Verordnung zur Änderung der Gebühren im Postreisedienst vom 26. März 1958, veröffentlicht im Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Ausgabe A, Nr. 30, Jahrgang 1958, S. 245.

² Die Teilmonatskarte ist an sechs Tagen in einer Kalenderwoche für je zwei Fahrten gültig. Sie entspricht einer Wochenkarte.

70 Millionen DM bei 191,6 Millionen DM Leistungen ab.¹ Dieser hohe Verlust läßt darauf schließen, daß in den oben angeführten Fällen tatsächlich Interventionspreise gefordert werden.

4. Die Vermittlung von Bankleistungen – Mehrere Anbieter bieten mehrere Leistungen an –

a) Der Markt für die Bankleistungen

Die Deutsche Bundespost vermittelt verschiedene Bankleistungen. Im Postanweisungsverkehr wird ein Barzahlungsverkehr abgewickelt. Die Post nimmt von jedem Kunden Bargeld an und zahlt es an den angegebenen Empfänger bar aus. Der Postscheckverkehr ermöglicht einen bargeldlosen Zahlungsverkehr zwischen den Teilnehmern des Postgirokreises, ferner einen halbbaaren Zahlungsverkehr, die Bareinzahlung auf das eigene Konto und die Barauszahlung an beliebige Empfänger. Im Postsparkassendienst kann Geld gegen Zinsen angelegt werden. Mit Ausnahme der Leistungen des Postanweisungsdienstes und der Barauszahlungen im Postscheckverkehr am Wohnsitz des Empfängers, die die Post allein anbietet, werden gleiche Bankleistungen von mehreren anderen Anbietern vermittelt.²

Die besondere Struktur des postalischen Angebotes mit dem weitverzweigten Netz der Annahmestellen und auch

¹ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 922.

² Fünf organisatorisch in sich geschlossene Girokreise tragen den Überweisungsverkehr:

1. Giroverkehr der Deutschen Bundesbank — ungefähr 3 000 Milliarden DM Umsatz (1958),
2. Spargiroverkehr der Sparkassen — ungefähr 1 000 Milliarden DM Umsatz (1958),
3. Genossenschaftlicher Ringverkehr der Volksbanken und Spar- und Darlehenskassen (keine Umsatzangabe),
4. Giroverkehr der Geschäftsbanken — ungefähr 3 000 Milliarden DM Umsatz (1958),
5. Postscheckverkehr der Deutschen Bundespost — ungefähr 375 Milliarden DM Umsatz (1958).

Vergleiche Doebling, Carl, Mehr Zusammenarbeit im unbaaren Zahlungsverkehr, in: Der Volkswirt, 13. Jahrgang (1959), S. 183.

Spareinlagen werden von fast allen Geldinstituten entgegengenommen.

Qualitätsunterschiede in der Leistungserstellung bewirken, daß die Postleistungen nicht in vollem Umfang gegen die Leistungen der Wettbewerbsanbieter ausgetauscht werden können. Soweit diese Unterschiede für eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung von erheblicher Bedeutung sind, werden sie in den folgenden Ausführungen berücksichtigt.

b) Der Postanweisungsdienst

Die Post schließt in diesem Dienstzweig mit einem beträchtlichen Verlust ab. Im Rechnungsjahr 1961 entstand bei nur 25,2 Millionen DM Leistungen und 72,4 Millionen DM Kosten eine Kostenunterdeckung von 47,2 Millionen DM.¹ Lassen diese Verluste auf eine gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung schließen?

Die Gebühren sind stark degressiv nach dem Überweisungsbetrag gestaffelt. Bei einem Betrag von 10,- DM werden 3 Pfennig/DM, bei 1 000,- DM nur noch 0,13 Pfennig/DM erhoben. Dieser degressive Satz entspricht dem Selbstkostenverlauf, da lediglich die Kosten der Kassenhaltung wesentlich mit der Höhe des Anweisungsbetrages schwanken, die anderen überwiegenden Kostenarten der Annahme, Beförderung und Auszahlung aber annähernd konstant sind. Der Satz paßt sich auch der Preisempfindlichkeit der Nachfrage an. Zweifellos würden die Nachfrager, die bei einem proportionalen Satz von 3 Pfennig/DM für eine Anweisung über 1 000,- DM eine Gebühr von 30,- DM zu entrichten hätten, einen anderen Zahlungsweg suchen. Der Tarifaufbau entspricht in seiner Tendenz den erwerbswirtschaftlichen Erwartungen. Vergleicht man jedoch die absolute Höhe der Gebühr von 20 Pfennig für einen Fernbrief mit der von 30 Pfennig für eine Postanweisung über 10,- DM und berücksichtigt die erheblich höheren Aufwendungen für die Annahme der Postanweisung, Beförderung, Zustellung und Kassenhaltung, so wird man sagen können, daß jede Postanweisung zu einem Verlustpreis angenommen wird, es sei denn, es handele sich um sehr hohe Beträge.

¹ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 923.

Als Ziel des Postanweisungsdienstes wird oft angegeben, den Bevölkerungsschichten ohne Bank- oder Postscheckverbindungen eine preiswerte Möglichkeit für die Anweisung ihrer wenigen Zahlungen zu bieten. Dieses Ziel würde sicherlich auch bei einem kostendeckenden Tarif erreicht. Ein sozialpolitisches Ziel – Unterstützung sozial schwacher Schichten –, dessen Verwirklichung einen generellen Verlustpreis erfordert, kann man höchstens „nachentdecken“.

c) Der Postscheckdienst

Im Postscheckdienst wurde im Rechnungsjahr 1961 mit einer Kostenunterdeckung von 150,9 Millionen DM abgeschlossen. Die Leistungen betrugen 256,6 Millionen DM, die Kosten 407,5 Millionen DM.¹

Folgende staats- und wirtschaftspolitische Gründe werden für das defizitäre Angebot der Leistungen im Postscheckverkehr angeführt²: Der bargeldlose Überweisungsverkehr schränke den Notenbedarf ein, der Bargeldumlauf in der Volkswirtschaft verringere sich. Die im Postscheckfonds sozusagen als Bodensatz festliegenden Beträge des fluktuierenden Geldes könnten als Kredite der Volkswirtschaft zugute kommen. Der kleine Geschäftsmann habe Zugang zu einem modernen Girokreis, vor allem überall da, wo er wegen der örtlichen Lage keine direkten Bankverbindungen aufnehmen könne. Außerdem werde der mit einem umfangreichen Bargeldverkehr verknüpfte Postanweisungsverkehr eingeschränkt.

Ohne Zweifel sind solche Wirkungen mit einem weitverbreiteten Postscheckverkehr verbunden; nur muß man sich hier wieder fragen, ob diese Ziele nur durch Verluste oder Gewinneinbußen bei der Leistungserstellung erreicht werden

¹ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 922. Die Kostenunterdeckung im Postscheckdienst ergibt sich nur zu einem geringen Teil aus dem reinen Giroverkehr. In weit stärkerem Maße tragen zu dem Defizit die Kosten für den halbbaaren Zahlungsverkehr bei, die durch die Annahme und weitere Bearbeitung von Zahlkarten sowie durch die Beförderung und Auszahlung von Zahlungsanweisungen entstehen.

² Vergleiche Schubert, Hans, Post, Verkehr und Wirtschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 20. Jahrgang (1949/50), S. 109 f.

können. Zum Beispiel folgt die Möglichkeit der Kreditgewährung schon aus dem Wesen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, und die tatsächliche Anlage des nicht aus Liquiditätsgründen benötigten Geldes gebietet sich aus rein erwerbswirtschaftlichen Motiven auch für die Deutsche Bundespost.¹ Die Zinseinnahmen aus den Krediten helfen, die Überweisungskosten zu decken oder Gewinne zu erzielen.

Gewichtiger ist das Argument, daß den kleinen Kunden eine preiswerte Möglichkeit geboten werden soll, am bargeldlosen Zahlungsverkehr teilnehmen zu können. Die Post berechnet für die Abwicklung des unbaren Überweisungsverkehrs einschließlich des Versandes der Postscheckbriefe keine Gebühren, verzinst aber auch die Guthaben nicht, während zum Beispiel die Geschäftsbanken zum Teil Überweisungsgebühren berechnen, dafür jedoch die Guthaben gering verzinsen. Außerdem räumen die Geschäftsbanken ihren Kunden auf den Girokonten Kredite unter der Auflage ein, daß ein bestimmter Umsatz auf den Konten erzielt wird. Da den kleinen Kunden also von der Post alles in allem vergleichsweise günstigere Bedingungen als von den Banken gewährt werden, wickeln diese Kunden vornehmlich ihren Zahlungsverkehr über das Postgironetz ab. Auf Grund des hohen Verlustes im Postscheckdienst darf man wohl annehmen, daß die Führung fast aller Konten ein Verlustgeschäft für die Post ist.² Das Ziel der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung, den kleinen Geschäftsleuten den Zugang zu einem Girokreis zu erleichtern, wird erreicht.

Vor allem gilt das für Geschäftsleute auf dem Lande, die in ihrem Ort keine Bankverbindungen haben. Die Vorteile sind für diesen Kundenkreis wegen des kostenlosen Versandes der Postscheckbriefe besonders groß. Andererseits überweisen gerade diese Kunden in der Regel nur viele kleinere Beträge und unterhalten keine großen Konten, so daß die Post diesen Überweisungsverkehr mit besonders hohen Verlusten abwickelt. Die Teilnehmer des Postscheckverkehrs, die in verkehrsentlegenen Gegenden wohnen, werden auch noch

¹ Hier soll nicht erörtert werden, ob ein größerer Kreditspielraum zu allen Zeiten ein erstrebenswertes Ziel ist. Siehe hierzu Eucken, Walter, a.a.O., S. 255 ff. und S. 359.

² Auch der reine Giroverkehr der Banken ist defizitär.

aus raumpolitischen Zielen zu gemeinwirtschaftlichen Preisen bedient.

d) Der Postsparkassendienst

Im Postsparkassendienst konnte im Rechnungsjahr 1961 ein Gewinn von 14,2 Millionen DM erzielt werden, bei Leistungen von 204,7 Millionen DM und Kosten von 190,5 Millionen DM.¹

Als besondere volkswirtschaftliche Funktionen und damit eventuell als gemeinwirtschaftliche Ziele werden für den Postsparkassendienst die Sammlung kleiner und kleinster Geldbeträge, Förderung des Spargedankens und Erfassung neuer Bevölkerungsschichten sowie das Ausleihen der Sparkassen zur Vergrößerung der Investitionsrate der Gesamtwirtschaft angesehen.²

Vor allem die Sammlung kleiner und kleinster Geldbeträge, der geringere durchschnittliche Guthabenstand, die häufigeren Ein- und Auszahlungen gegenüber anderen Sparinstituten können ein höheres Kostenniveau im Vergleich mit diesen Konkurrenten verursachen.³ Werden trotzdem für die Sparkonten gleich gute Bedingungen gewährt, die Einlagen also gleich hoch verzinst, so könnte darin eventuell eine gemeinwirtschaftliche Belastung gesehen werden. Die gleiche Verzinsung wie die von Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist bei anderen Sparinstituten wurde von der Post bewußt als Wettbewerbsmaßnahme eingeführt, weil sich die Post einen entsprechenden Anteil am gesamten Sparaufkommen sichern wollte. Als eine Last werden gleich hohe Zinsen nicht empfunden, eher als ein Ausgleich für das ver-

¹ Vergleiche Müller, Eberhard, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, a.a.O., S. 922.

² Vergleiche Schubert, Manfred, Die Anlage der Postsparkassengelder, in: Der Volkswirt, 11. Jahrgang (1957), Beilage „Deutsche Bundespost“ zu Nummer 15 vom 13. April 1957, S. 36 f., ferner Hölzer, Hartmund, Postsparkasse als „Außenseiter“, in: Der Volkswirt, 10. Jahrgang (1956), Sonderbeilage zu Nummer 47 vom 24. November 1956, S. 51 f.

³ Das Durchschnittsguthaben bei den Sparkassen betrug Ende 1955 616,— DM, bei der Postsparkasse nur 174,— DM. Bei 72 Prozent der Konten lag im Postsparkassendienst der Sparbetrag unter 100,— DM, bei 57 Prozent unter 20,— DM. Vergleiche Hölzer, Hartmund, a.a.O., S. 51 f., und Jung, Zinserhöhung der Postsparkasse, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 9. Jahrgang (1957), S. 397 ff.

lorengegangene Monopol der Freizügigkeit des Sparbuches; das Postsparen soll auf diese Weise gegenüber den Wettbewerbern attraktiver gestaltet werden.¹ Die günstige Gewinnlage im Postsparkassendienst gibt dieser Beurteilung recht. Gemeinwirtschaftliche Elemente sind nicht zu sehen, die Entwicklung zeigt vielmehr, „daß das Postsparen in ein an allgemeine Bedingungen angeglichenes Kleinsparen einmündet . . .“².

5. Fernwirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife auf Märkten mit mehreren Anbietern

Umfassende gemeinwirtschaftliche Tarife konnten für die Märkte, auf denen die Post zusammen mit mehreren Konkurrenten anbietet, nicht nachgewiesen werden. Auf die Frage, wie zu niedrige Preise auf Oligopolmärkten und bei wirksamer Konkurrenz wirken, sei deshalb auf die Untersuchungen von Hamm hingewiesen, der in allgemeiner Form und mit praktischen Beispielen dieser Preispolitik nachgeht.³

Durch den Pakettarif werden vor allem die Unternehmen der Fertigwarenindustrie in Berlin gegenüber anderen Unternehmen in vergleichbaren Standorten bevorzugt. Der größere Einsatz von Produktionsgütern im Berliner Gebiet führt nicht zu der ergiebigsten volkswirtschaftlichen Produktionsmittelkombination; trotzdem wird aus anderen übergeordneten politischen Zielen gerade diese Bevorzugung Westberliner Unternehmen angestrebt. Ebenso verhält es sich mit den Fabrikationsstätten auf dem flachen Land, die beim Versand ihrer Waren im Paketverkehr begünstigt werden, da die Bundespost auf eine nach Verkehrsrelationen differenzierte Entfernungsstaffel verzichtet.

Für die gemeinwirtschaftlichen Teilmärkte im Postreisedienst lassen sich keine nachteiligen Wirkungen für andere Wettbewerber und auf nach- oder vorgelagerte Märkte fest-

¹ Vergleiche Jung, a.a.O.

² Lanz, Karl, Die Postsparkasse als Kapitalsammelbecken, Zur Entwicklung und Struktur des Postsparwesens in Österreich und Deutschland, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 11. Jahrgang (1959), S. 299.

³ Vergleiche Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., S. 103 ff.

stellen, da diese Märkte streng abgegrenzt sind und in der Regel auf den befahrenen Linien kein Wettbewerb herrscht. Höchstens ließen sich gewisse Rückwirkungen auf den privaten Kraftwagenverkehr konstruieren, da für einen Teil der auf den gemeinwirtschaftlichen Märkten erfaßten Personen sich die Anschaffung eines eigenen Fahrzeugs wegen der niedrigen Preise nicht lohnt und sie deshalb auf den Kauf verzichten.

DRITTER TEIL

Die Deckung der Gewinneinbußen und Verluste aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung

ACHTES KAPITEL

Die Berechnung der gemeinwirtschaftlichen Lasten

1. Die theoretischen Möglichkeiten einer Berechnung

Aus der Begriffsabgrenzung der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung kann man direkt die Belastung ableiten, die dem Unternehmen beim Erstellen einer Einzelleistung erwächst. Der Verlust oder die Gewinneinbuße ist gleich dem Unterschied zwischen dem Als-ob-Wettbewerbspreis und dem geforderten niedrigeren Tarif. Die Gesamtbelastung des Unternehmens ergibt sich dann aus der Summe aller Einzelverluste bei den Leistungen, für die aus gemeinwirtschaftlichen Zielen Interventionspreise gesetzt wurden.

An dieser Ermittlungsart mag verwundern, daß für die Höhe der gemeinwirtschaftlichen Last nur Preise – der Wettbewerbspreis und der tatsächlich geforderte Tarif – entscheidend sind, die Kosten der Leistungserstellung dagegen keine Rolle zu spielen scheinen. Doch erklärt sich das ohne weiteres daraus, daß in einer Wettbewerbswirtschaft immer nur der Marktpreis vergütet, ein Anspruch auf Kostenersatzung aber nicht garantiert wird.¹ Daß die Kosten aber doch nicht völlig unbeachtlich sind, da ein Wettbewerbspreis für viele Postleistungen nicht aus dem Markt

¹ Vergleiche Welter, Erich, Der Staat als Kunde, Öffentliche Aufträge in der Wettbewerbsordnung, Band 10 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1960, S. 237 f. Siehe hierzu auch den Exkurs: Was bedeuten Kosten im Lenkungssystem einer Volkswirtschaft? bei Eucken, Walter, a.a.O., S. 160 ff.

entnommen werden kann, ist später noch zu besprechen.¹ Die Belastung wird nach dieser Methode des Vergleichs von Als-ob-Wettbewerbspreisen und vorliegendem Tarif also direkt berechnet.

Daneben könnte man grundsätzlich noch nach einer indirekten Methode vorgehen.² Man versucht dann zu ermitteln, welche Mehreinnahmen und Minderausgaben man haben würde, wenn die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung fortfiel.³ Hier wird also im wesentlichen eine gedachte Situation, die bei Fortfall der gemeinwirtschaftlichen Elemente und alleiniger Orientierung an einem Wettbewerbsverhalten entstehen würde, mit der tatsächlichen Lage verglichen, wobei außer den Preisen noch die veränderten Nachfragemengen und auch neue Angebots- und Nachfragestrukturen auf Grund einer abweichenden Verkehrserschließung des Landes berücksichtigt werden müßten. Diese hypothetische Rechnung nach der indirekten Methode setzt eine große Zahl von Annahmen voraus: Mit welchen Verkehrsverlusten müßte man bei neuen, höheren Preisen rechnen? Wie würden durch diesen Verkehrsverlust die Durchschnittskosten geändert? Oder welcher Nachfragerückgang wäre bei Aufhebung der gemeinwirtschaftlichen Tariffdifferenzierung in Kauf zu nehmen? Die große Zahl der Leistungen und die weite örtliche Verzweigung des Angebots lassen es unmöglich erscheinen, nach der indirekten Methode vorzugehen, da kaum ein sicheres Maß für diese Annahmen gefunden werden kann.⁴

¹ Siehe S. 189 ff.

Diederich hat in seinem Buch „Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen“ eine systematische wirtschaftswissenschaftliche Analyse der Rolle gegeben, die der Kostenpreis in einer Marktwirtschaft spielen kann. Diederich, Helmut, *Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen*, Band 12 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961.

² Vergleiche hierzu Pirath, Carl, Gedanken zur Ermittlung der Belastung der Deutschen Bundesbahn durch die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung, in: *Internationales Archiv für Verkehrswesen*, 5. Jahrgang (1953), S. 410 f.

³ Nach dieser Methode ermittelte ein Sachverständigenausschuß die gemeinwirtschaftliche Belastung der Deutschen Bundesbahn. Vergleiche: Die betriebsfremden und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn, Bericht eines Sachverständigenausschusses, Heft 9 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bielefeld 1955.

⁴ Bei der Deutschen Bundesbahn liegen die Verhältnisse anders. Die Zahl der Verkehrsbeziehungen ist gegenüber der Deutschen Bundespost weit

2. Die praktischen Berechnungsmethoden

Für jede einzelne Leistung müßte nach der einleitenden Darstellung zunächst einmal der Als-ob-Wettbewerbspreis ermittelt werden. Dieser Wettbewerbspreis ist für die während der Verkehrsspitze nachgefragten Leistungen gleich den langfristigen Grenzkosten, die wiederum gleich den vollen Stückkosten sind; für die Leistungen, die während der verkehrsstillen Stunden angeboten werden, ist der Wettbewerbspreis gleich den kurzfristigen Grenzkosten.¹ Bei der Berechnung des Verlustes für eine gemeinwirtschaftliche Leistung muß also unterschieden werden, ob die Leistung während einer Verkehrsspitze oder während verkehrsstiller Stunden erstellt wurde. Davon hängt ab, ob der Verlust als Differenz zwischen den langfristigen Grenzkosten oder den kurzfristigen Grenzkosten und dem Preis der Leistung ermittelt werden muß.

Der tatsächlich erzielte Preis läßt sich dem Tarif entnehmen. Die langfristigen Grenzkosten (Stückkosten) und die kurzfristigen Grenzkosten für eine einzelne Leistung sind ungleich schwerer zu bestimmen. Ist das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen als Kostenstellen-Kostenträgerrechnung aufgebaut, so sind die Stückkosten für einen einzelnen Kostenträger – beispielsweise einen Brief – gleich der Summe der anteiligen Gesamtkosten in den durchlaufenen Kostenstellen, die kurzfristigen Grenzkosten gleich dem Kostenzuwachs für die Ausbringung einer zusätzlichen Mengeneinheit in den einzelnen Kostenstellen. Das Stellengerüst der Kosten müßte, wollte man dem Weg der einzelnen Leistung richtig folgen und zu genauen Ergebnissen gelangen, entsprechend dem weitverzweigten Dienststellennetz der Deutschen Bundespost gegliedert sein. Für jede örtliche Kostenstelle müßten darüber hinaus die Leistungsmengen genau ermittelt werden, damit den Kostenträgern die anteiligen Kosten zugeschlagen werden könnten.²

übersichtlicher, auch können Richtwerte durch Vergleich mit konkurrierenden Kraftfahrzeugunternehmen gewonnen werden.

¹ Siehe S. 62 ff.

² Die Arbeiten im Postministerium zielen darauf ab, das Stellengerüst der Kosten so weit zu entwickeln, daß für jedes einzelne Amt die Kostenstellenkosten und darüber hinaus durch Ausbau der Betriebsstatistik auch für jede

Die Kosten jeder einzelnen Leistung zu berechnen ist bei dem Massenverkehr der Post völlig unmöglich. Dies ist aber auch gar nicht nötig. Sowohl im Brief- als auch im Fernmeldedienst kann die Post, wie gezeigt wurde,¹ aus betriebstechnischen Gründen gar keine nach den Verkehrsrelationen oder nach der Verkehrshäufigkeit gestaffelten Tarife aufstellen. Nicht die tatsächlichen langfristigen oder kurzfristigen Grenzkosten der Einzelleistung, sondern nur die entsprechenden durchschnittlichen Kosten einer Leistungsgruppe können als Grundlage für die Preisbildung eines Wettbewerbsanbieters dienen. Von einem Verlust aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung darf deshalb auch nur insoweit gesprochen werden, als diese durchschnittlichen langfristigen und kurzfristigen Grenzkosten nicht gedeckt werden. Ein bis ins einzelne gehendes Stellengerüst der Kosten ist für die Ermittlung der gemeinwirtschaftlichen Belastung nicht erforderlich.

Man muß dagegen die einzelnen Leistungsgruppen scharf trennen, wenn sie entweder als Gruppe verschieden kostspielig sind – beispielsweise die geschlossenen Briefe und die Postwurfsendungen –, oder wenn trotz gleicher Leistung die Preise voneinander abweichen, was beispielsweise für die geschlossenen Briefe und die Drucksachen gilt.

Die Kostenunterdeckungen auf Grund eines generellen Abweichens von der Kostenstruktur einer Leistungsgruppe wie auch aus einer gemeinwirtschaftlichen Preisdifferenzierung werden so richtig erfaßt. Werden sie um übergeordneter Ziele willen in Kauf genommen, so liegt eine gemeinwirtschaftliche Belastung vor. Die Berechnung wird dadurch wesentlich erleichtert, daß der Tarif den regionalen Kostenunterschieden nicht angepaßt werden kann.

Man muß sich jedoch darüber klar sein, daß ein belastender Faktor – die Preisgleichheit während des Jahres verbunden mit dem Annahmewang – bei dieser Berechnungsmethode nicht richtig zur Geltung kommt. Von einer Belastung kann auch nur insofern gesprochen werden, als beispielsweise im Briefverkehr bei entsprechender Preispolitik eine kleinere Gesamtkapazität ausreichen würde, die Nachfrage zu be-

Kostenstelle die anteiligen Kostenträgerkosten angegeben werden können. Vergleiche Müller, Eberhard, Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP, a.a.O., S. 105 ff.

¹ Siehe S. 100 ff. und S. 136 f.

friedigen.¹ Die Anlagekosten wären dann geringer und die Einnahmen eventuell sogar höher, als sie es ohne einen höheren Tarif während der Verkehrsspitze im Herbst sind. Die direkte Berechnung erfaßt diesen „Als-ob“-Zustand nicht. Schwerwiegend ist dieser Fehler aber keinesfalls, da die höheren Durchschnittskosten auf Grund der größeren Anlagekapazität in die Rechnung eingehen.

Bisher wurde stillschweigend unterstellt, daß es leicht sei, bei entsprechendem Ausbau der Kostenrechnung die Kosten für eine Leistungsgruppe zu ermitteln, und daß es einen Streit über die „wahren“ Kosten nicht geben könne. Dies ist aber keineswegs so, denn eine Reihe überaus schwieriger Fragen muß bei der Selbstkostenermittlung geklärt werden. Neben den Schwierigkeiten in der Selbstkostenrechnung industrieller Betriebe, wie sie von Welter aufgezeigt wurden,² ergeben sich für den Dienstleistungsbetrieb „Post“ noch besondere Probleme. In der industriellen Kostenrechnung kann im allgemeinen der Lauf des Erzeugnisses durch die Fertigungsstufen verfolgt und dem Kostenträger kann meistens ein verhältnismäßig großer Teil der Material- und Arbeitskosten als Einzelkosten direkt zugerechnet werden. Die Einzelkosten dienen wieder als Schlüssel für die Aufteilung der Gemeinkosten. Im Dienstleistungsbetrieb der Post dagegen wird eine immaterielle Transportleistung erstellt. „Es

¹ Vergleiche hierzu S. 88 ff. und S. 98.

² Welter zeigt die Fülle der zu lösenden Fragen in dem Abschnitt „Illusionen über die Feststellbarkeit des Kostenpreises“ seines Buches „Der Staat als Kunde“ auf. „Zunächst ist bei schwankenden Kosten zu entscheiden, ob die Kosten zur Zeit der Angebotsabgabe, der Herstellung oder der Bezahlung zu verwenden sind. Wie sind weiter bei der Ermittlung der Kosten für ein bestimmtes Produkt, das in einem und demselben Unternehmen neben anderen Produkten hergestellt wird, die fixen Kosten anzulasten, die keineswegs mit den Kapitalkosten gleichzusetzen sind und nicht selten zwei Drittel, zuweilen vier Fünftel und mehr aller Kosten ausmachen? Die fixen Kosten schlagen außerdem je nach der Ausnutzung der Kapazität mehr oder weniger zu Buch. Welcher Ausnutzungsgrad soll der Berechnung zugrunde gelegt werden? Ferner: Wie sollen ‚risks‘, die Einzelrisiken, und ‚uncertainty‘, das nicht kalkulierbare Wagnis, in die Kosten einbezogen werden? Oder: Welchen Zins soll man auf welchen Teil des Kapitals (wieviel des Kapitals ist ‚betriebsnotwendig‘?) einkalkulieren? Soll man neben der Wagnisprämie noch einen ‚üblichen‘ Gewinnzuschlag zugestehen, und worauf soll man ihn beziehen — auf das Kapital, auf die Löhne, auf den Materialverbrauch oder auf die Auftragssumme?“ — Welter, Erich, *Der Staat als Kunde*, a.a.O., S. 241 f.

treten zwar Arbeitsleistungen und Nutzungen der Sachapparatur auf, von denen kann aber keine die Rolle der Einzelkosten übernehmen.“¹ Das weitgehende Fehlen dieser direkt zurechenbaren Kosten, beispielsweise für einen Brief oder ein Ferngespräch, macht die Selbstkostenrechnung in größerem Maße zu einer Gemeinkostenrechnung als in der Industrie.² Anschaulich zeigt sich das darin, „daß nur 5,6 v. H. der Betriebsausgaben für die Kostenerfassung nicht aufgeteilt zu werden brauchen“³. Wie schwierig beispielsweise die Schlüsselung der Personalkosten ist – die Dienstbezüge der 418 000 Beamten, Angestellten und Arbeiter Anfang des Jahres 1960 machten 79,2 Prozent der Gesamtbetriebsausgaben aus – erkennt man daraus, „daß für jede Arbeitskraft im Durchschnitt vier Kostenstellen in Frage kommen, wobei die Skala im einzelnen Fall von nur einer Kostenstelle bis zu einem Bündel von Kostenstellen reichen kann“⁴. Hier entsprechende Maßstäbe für die Zurechnung – Aufteilschlüssel – zu finden, wird bis zu einem gewissen Grad immer einer Ermessensentscheidung bedürfen. Vor allem gilt dies für die Personalkosten der „Betriebslenkung, Verwaltung, Hilfs- und Nebendienste, worauf im allgemeinen... 18 v.H. der... Personalkosten entfallen“⁵. „Nicht zu Unrecht ist gesagt worden, die kalkulatorische Zurechnung mindestens der Kosten der Unternehmerleistung auf die verschiedenen Sparten der Produktion eines Unternehmens sei in gewissem Sinne eine ‚freie Unternehmerentscheidung‘, weil zum Beispiel unternehmerische Einfälle sich überhaupt nicht mit der Zeit-Elle messen lassen.“⁶ Man wird deshalb bei

¹ Illetschko, Leopold L., Transportbetriebswirtschaft im Grundriß, a.a.O., S. 68.

² Siehe hierzu Hürlimann, Werner, Die Kostenrechnung im Post- und Fernmeldebetrieb, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 813.

³ Müller, Eberhard, Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP, a.a.O., S. 108.

Allerdings ist dieser geringe Satz auch zum Teil dadurch zu erklären, daß verschiedene Kostenarten – vor allem die Personalkosten – in der gehobenen kameralistischen Buchführung nur auf Sammelkonten erfaßt werden.

⁴ Müller, Eberhard, Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 221.

⁵ Müller, Eberhard, Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP, a.a.O., S. 109.

⁶ Welter, Erich, der Staat als Kunde, a.a.O., S. 242.

dem hohen Anteil der Gemeinkosten, der großen Zahl der Kostenstellen und der vielfältigen gemeinsam erstellten Leistungen je nach Lösung der Zurechnungsprobleme zu durchaus verschiedenen Selbstkosten gelangen, ohne daß man etwa von einer ungenauen oder gar falschen Kostenermittlung reden könnte.¹ Diese Mängel der Kostenrechnung müssen aber in Kauf genommen werden, da die Leistungen nicht von einem Wettbewerbsmarkt ausgehend bewertet werden können. Mit diesen kurzen Ausführungen über den großen Fragenkreis der Selbstkostenermittlung bei der Post sollte nur darauf hingewiesen werden, daß die errechneten durchschnittlichen Stückkosten nicht unantastbar und über jeden Zweifel erhaben sind.²

3. Die Kostenunterdeckungen der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung als Maß für die gemeinwirtschaftliche Belastung?

Jede Kostenrechnung, sei sie für einen industriellen Fertigungsbetrieb oder einen Dienstleistungsbetrieb wie die Post, muß auf einen bestimmten Zweck ausgerichtet sein. Die Gliederung des Aufbaues in Kostenstellen, Kostenarten oder Kostenträger richtet sich nach der zu erfüllenden Aufgabe. Das soll nun nicht heißen, daß aus der Kostenrechnung

¹ Logisch ist die Gemeinkostenzurechnung bei gemeinsam erstellten Produkten, wie sie bei Briefen, Postanweisungen und Einzahlungen auf das Postsparkonto gegeben sind, die zum Beispiel zeitlich hintereinander dieselbe Postannahmestelle beanspruchen, sowieso nicht zu lösen. „Durchschnittliche Gesamtkosten lassen sich bei gemeinsamer Produktion für die einzelnen Erzeugnisse nicht berechnen, weil hier ex definitione Kostenteile vorhanden sind, die für sämtliche Erzeugnisse gemeinsam anfallen. Diese sog. Gemeinkosten sind Kosten, die eben nicht in Beziehung zum einzelnen Erzeugnis stehen und sich mithin in keiner Weise auf die Mengen der einzelnen Erzeugnisse aufteilen lassen. Wenn die Praxis gleichwohl eine Aufteilung der Gemeinkosten auf die einzelnen Erzeugnisse vornimmt und durchschnittliche Gesamtkosten für die einzelnen Erzeugnisse berechnet, so gelingt das nur durch Einführung von Annahmen, die logisch nicht begründet werden können.“ Schneider, Erich, a.a.O., S. 115.

² Die Deutsche Bundespost bemüht sich, die Aufteilschlüssel immer weiter zu verfeinern und durch ständige Kontrollerhebungen die Aussagefähigkeit zu überprüfen, um so die Zuverlässigkeit der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung zu garantieren. Vergleiche Müller, Eberhard, Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP, a.a.O., S. 109 ff.

nicht für andere Zwecke als den gedachten Hauptzweck Erkenntnisse gezogen werden könnten, nur muß man dann mit mehr oder weniger großen Fehlern rechnen und eingehend prüfen, welche Aussagekraft die Ergebnisse haben.

Die bisherige betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost dient in erster Linie dazu, die Betriebsergebnisse der einzelnen Dienstzweige zu ermitteln; erst in zweiter Linie hilft die Kostenrechnung bei der Überwachung der Wirtschaftlichkeit.¹ Eine Nebenaufgabe der betriebswirtschaftlichen Erfolgsrechnung könnte sein, die Lasten zu beziffern, die der Post aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung erwachsen.² Ist es möglich, aus der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Post hier bestimmte Rückschlüsse zu ziehen? Für jeden Dienstzweig werden in einem Betrag Kostenüber- oder Kostenunterdeckungen ausgewiesen, das sind die Differenzen zwischen den bewerteten Leistungen und den Kosten. Eine Kostenunterdeckung entsteht, wenn die Kosten größer sind als die Leistungen. Da die Leistungen in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung aus den Tagespreisen – also dem Tarif – ermittelt werden,³ wird demnach die Kostenunterdeckung formell wie die gemeinwirtschaftliche Belastung für Leistungen während der Verkehrsspitze berechnet.⁴ Diese formelle Gleichheit der Verlustermittlung darf aus verschiedenen Gründen nicht dazu verleiten, schon ohne weiteres eine Kostenunterdeckung einer gemeinwirtschaftlichen Belastung gleichzusetzen.

Zunächst muß, wie immer wieder betont wurde, der Zusammenhang zwischen dem Verlust oder der Gewinneinbuße und der Verfolgung eines gemeinwirtschaftlichen Zieles ge-

¹ Müller untersucht die allgemeinen Grundsätze für den Aufbau der Kostenrechnung bei der Deutschen Bundespost und stellt fest: „Danach verbleibt also als Hauptzweck der Kostenermittlung die Aufstellung einer Dienstzweigrechnung, die jährlich das betriebswirtschaftliche Ergebnis aufzeichnen soll.“ Müller, Eberhard, Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 211 f.

² Hürlimann zählt eine ganze Reihe von Nebenaufgaben der Kostenrechnung auf, die von Fall zu Fall große Bedeutung gewinnen können, unter anderem auch die Bewertung von sozialen und volkswirtschaftlichen Aufgaben. Vergleiche Hürlimann, Werner, a.a.O., S. 814.

³ Als Leistungen kommen im Postscheck- und Postsparkassendienst noch die buchmäßigen Zinsen aus der Anlegung der Guthaben hinzu.

⁴ Siehe S. 60 ff.

geben sein. Fehlt es daran, kann schon von vornherein nicht von gemeinwirtschaftlichen Preisen gesprochen werden.

In der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung werden die Kostenunterdeckungen ferner nicht für einen Kostenträgerbereich – zum Beispiel die geschlossenen Briefsendungen – ausgewiesen, sondern nur für einen Dienstzweig oder Teildienstzweig, etwa den Briefdienst. Wesentliche Abweichungen bei den einzelnen Leistungsgruppen gehen so verloren: einerseits auf der Kostenseite wegen unterschiedlicher Kosten der einzelnen Sendungsarten – beispielsweise bei den geschlossenen Briefen und Postwurfsendungen –, andererseits auf der Leistungsseite auf Grund unterschiedlicher Tarife – beispielsweise bei den geschlossenen Briefen und Drucksachen. Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung wirft für die Dienst- oder Teildienstzweige die Leistungen und Kosten in einer Summe aus, so daß die Verluste einzelner Leistungsgruppen schon mit den Gewinnen anderer Leistungsgruppen saldiert werden und nur der überschießende Rest sich als Kostenunter- oder Kostenüberdeckung niederschlägt. Vor allem die Lasten aus der gemeinwirtschaftlichen Preisdifferenzierung sind nicht zu ersehen. So war zum Beispiel für den Briefdienst festgestellt worden, daß gemeinwirtschaftliche Tarife für die Blindenschriftsendungen und Drucksachen zu ermäßigter Gebühr vorliegen und daß damit beträchtliche Belastungen für die Post verbunden sind. Die Belastungen werden in der Kostenrechnung aber nicht ausgewiesen, da sie fast vollständig von den Gewinnen, die auf dem Teilmarkt der geschlossenen Briefe anfallen, kompensiert werden.

Ergibt sich aber für einen ganzen Dienstzweig eine Kostenunterdeckung, so ist es oft schwer, für den Verlust die Verbindung mit den gemeinwirtschaftlichen Zielen nachzuweisen, da die Leistungen, die die Verluste verursacht haben, kostenrechnerisch kaum zu isolieren sind. Gelingt der Nachweis trotz dieser Schwierigkeiten und muß während mehrerer Jahre der Verlust hingenommen werden, so daß konjunkturelle Zufallsergebnisse ausgeschaltet sind, so ist in der Kostenunterdeckung des gesamten Dienstzweiges das Mindestgewicht der gemeinwirtschaftlichen Lasten zu sehen.¹

¹ Vergleiche hierzu auch Meyer, H. R., a.a.O., S. 287.

Wie kann die gemeinwirtschaftliche Belastung ausgeglichen werden?

1. Die Notwendigkeit des Ausgleichs

In der Regel kann man davon ausgehen, daß bei der Post Wettbewerbspreise im großen und ganzen die Kosten decken würden. Eine Preisintervention des Staates aus gemeinwirtschaftlichen Gründen hätte dann eine Kostenunterdeckung zur Folge. Ein Unternehmen wie die Post könnte zwar für einen Teil der Leistungen über eine längere Zeit Verlustpreise durchhalten, da nicht alle Kosten sofort Ausgaben nach sich ziehen.¹ Die Liquidität bliebe so eine Zeitlang erhalten. Doch höbe sich die gemeinwirtschaftliche Preisstellung schließlich von selbst auf: Einmal würden nach einer gewissen Zeit die baren Mittel für die laufenden Ausgaben fehlen; zum anderen könnten bei verfallenden Anlagen die Leistungen nicht mehr erstellt werden. Das Unternehmen wäre gezwungen, aus dem Wirtschaftsprozeß auszuscheiden. Deshalb muß man sich beim Einsatz gemeinwirtschaftlicher Tarife darüber klar werden, woher die Mittel genommen werden sollen, welche die gemeinwirtschaftliche Belastung ausgleichen und so das Unternehmen selbst erhalten.

Solange bei einem gemeinwirtschaftlichen Preis jedoch nur auf Gewinne verzichtet wird, die gesamten Kosten also noch gedeckt werden, wird ein Unternehmen nicht unmittelbar in seiner Existenz bedroht. Damit aber die Dynamik, die im Wettbewerbspreis liegt, erhalten bleibt, beispielsweise der Anreiz, gegebenenfalls Kapazitäten zu erweitern, müssen auch die Gewinneinbußen aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung ausgeglichen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, daß ein einmal erreichtes Versorgungsniveau zementiert wird, da der gemeinwirtschaftlich belastete Anbieter auch bei der Kreditaufnahme für Neuinvestitionen be-

¹ Vor allem die Anlagenutzungen führen, wenn Ersatzinvestitionen hinausgezögert werden, nicht sofort zu Ausgaben.

nachteiligt ist und die Verschuldung außerdem auf Grenzen stößt. Wegen fehlender Gewinne wäre er unter Umständen nicht in der Lage, die Konkurrenz mit anderen Bewerbern um Kredite aufzunehmen und die erforderlichen Kreditbedingungen zu akzeptieren.

Die Bedeutung des Ausgleichs von Gewinnverzichten läßt sich nur für den Fernsprechverkehr nachweisen. Selbst bei voller Ausnutzung der Anlagekapazität ist zu einem Selbstkostenpreis Angebot und Nachfrage nach Fernsprechan schlüssen nicht auszugleichen. Für solche Marktlagen wäre bei voller Kapazitätsausnutzung der höhere Gleichgewichtspreis als vergleichbarer Wettbewerbspreis unter der Bedingung anzuerkennen, daß die Gewinne vollständig investiert werden.¹ Es sei unterstellt, die Post verzichte aus irgendwelchen gemeinwirtschaftlichen Motiven auf diese Knappheitsgewinne. Der Gewinnverzicht zwänge – auch auf lange Sicht – die Post nicht, im Fernsprechverkehr ihr Angebot einzustellen. Aber Investitionen zur Befriedigung der gesamten Nachfrage, die zudem durch die zu niedrigen Preise noch künstlich aufgebläht wird, könnten nicht einmal teilweise über den Preis finanziert werden. Deshalb müßte man auch hier die verlorengegangenen Gewinne ersetzen, um das Ungleichgewicht – unbefriedigte Nachfrage nach Telefonanschlüssen – schnell beseitigen zu können. Das Ziel der Ausgleichszahlungen bestünde dann darin, der Post ein Verhalten zu ermöglichen, wie wenn wettbewerbswirtschaftliche Bedingungen herrschten.

2. Wer erhält Ausgleichszahlungen?

Es wäre an sich denkbar, daß private Unternehmer für ihre Leistungen Preise unterhalb der Wettbewerbspreise fordern, um damit bestimmte wirtschafts-, sozial- oder kulturpolitische Ziele zu verfolgen. In einer Wettbewerbswirtschaft kann auf die Dauer kein Unternehmer auf eigene Faust Wirtschaftspolitik betreiben und allgemeine Ziele anstreben, die er privat für vordringlich hält. Erhielte er keinen Ausgleich für seine Belastungen aus einer „gemeinwirtschaft-

¹ Siehe S. 25 f.

lichen" Preisfestsetzung, so würde er schon aus reinem Selbsterhaltungstrieb zu einem eigenwirtschaftlichen Verhalten gezwungen, andernfalls schlosse er sich eines Tages selbst aus dem Wirtschaftsprozeß aus.

Die Verwendung des wirtschaftspolitischen Instrumentes „gemeinwirtschaftliche Preispolitik“ muß daher den Stellen im Staat vorbehalten bleiben, die für die allgemeine Politik verantwortlich sind. Ein bequemes Mittel, dies zu erreichen, ist es, den Ausgleich für eine Belastung nur den Unternehmen zu gewähren, die entgegen ihren eigenwirtschaftlichen Interessen von den für die Politik zuständigen Stellen gezwungen werden, gemeinwirtschaftliche Tarife aufzustellen. Dies trifft für die Deutsche Bundespost zu, da die Verwaltung durch die gesetzlich geregelten Grundpflichten¹ und den Tarif gebunden ist, der nicht frei von ihr gesetzt, sondern im Zusammenwirken des unabhängigen Verwaltungsrates, des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen und des die Richtlinien der Politik bestimmenden Bundeskanzlers erlassen wird.² Weitere Voraussetzungen für die Anerkennung des Ausgleichsanspruchs aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung sind nicht nötig.³

3. Der interne Ausgleich

Die Post bietet eine große Zahl verschiedener Leistungen an. Die Lasten, die sie bei der Erstellung gemeinwirtschaft-

¹ Siehe S. 37 ff.

² Siehe S. 34.

³ Schroiff hat gefordert, daß ein Ausgleich für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung nur dann anerkannt werden soll, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Leistungen entgegen dem eigenwirtschaftlichen Interesse,
2. Zwangsleistung (de jure oder de facto),
3. Einseitigkeit der Last,
4. keine Zumutbarkeit gegeben.

Dieser Katalog ist nur aus den Anschauungen Schroiffs über die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung zu verstehen. Nach seiner Ansicht können gemeinwirtschaftliche Tarife auch ohne Belastung gegeben sein (Punkt 1). Als Ausgleichsmöglichkeit für die gemeinwirtschaftlichen Lasten ist von vornherein der interne Ausgleich (Punkt 4) vorgesehen.

Vergleiche Schroiff, F. J., Zum Problem der Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 27. Jahrgang (1956), S. 141 ff.

licher Leistungen in Kauf nimmt, könnten daher zunächst einmal intern im Unternehmen dadurch ausgeglichen werden, daß die Post bei anderen Leistungen entsprechende Gewinne zur Kompensation der Verluste erzielt. Die Post müßte dann für die Leistungen, die den Ausgleichsbetrag hereinbringen sollen, höhere Preise durchsetzen als die Wettbewerbspreise am Markt. Diese Gewinne, die sie in einer Wettbewerbswirtschaft – auch als marktbeherrschendes Unternehmen oder als Monopolist – nicht erzielen kann oder darf, müßte man ihr eigens zum Ausgleich der gemeinwirtschaftlichen Belastung zugestehen. Die Maßnahmen, die der Staat unter Umständen ergreifen kann, um der Post solche Gewinne – seien es nun Monopolgewinne oder Zusatzgewinne wegen einer günstigeren Angebotsposition – überhaupt zu ermöglichen, sollen später dargelegt werden. Der eigentliche Ausgleich erfolgt in dem angenommenen Fall dadurch, daß Gewinne zugestanden werden, die mit der Wettbewerbsordnung nicht vereinbar sind.

a) Der Ausgleich innerhalb eines Dienstzweiges

Die einzelne Leistung innerhalb eines Dienstzweiges – etwa eine Briefbeförderung oder ein Ferngespräch – verursacht je nach der Verkehrsrelation oder den Auflieferungs- und Zustellgebieten verschieden hohe langfristige Grenzkosten. Unter diesen Umständen könnte ein Ausgleich der Gewinne und Verluste innerhalb eines Dienstzweiges dann erreicht werden, wenn die Kostenunterschiede im Tarif nicht berücksichtigt, sondern alle Leistungen zu einheitlichen Preisen angeboten würden; die einzelne Leistung jedoch zu langfristigen Grenzkosten erstellt würde, die teils über, teils unter dem einheitlichen Preis liegen. Die Leistungen mit den Kostenüberdeckungen würden in diesem Fall die Leistungen mit den Kostenunterdeckungen subventionieren.

Der interne Ausgleich bestünde darin, daß im einheitlichen Preis Gewinne bei einzelnen Leistungen zugestanden würden, die bei einem Wettbewerbsverhalten nicht zu erzielen wären. Ein solcher interner Ausgleich kann vor allem vorliegen, wenn die Leistungen in verkehrsschwachen und

verkehrsstarken Gebieten oder Verkehrsrelationen trotz abweichender Kosten zu einheitlichen Preisen angeboten werden.

Die Deutsche Bundespost fordert unabhängig von den Verkehrsrelationen und den Verkehrsgebieten überall gleiche Preise, obwohl die einzelnen Leistungen mit erheblich voneinander abweichenden Kosten erstellt werden. Es wäre ihr jedoch auch als erwerbswirtschaftlich handelndem Anbieter nicht möglich, diese Kostenunterschiede in der Tarifgestaltung auszudrücken, da die Mehraufwendungen für die Kontrolle und die Änderungen der Betriebsorganisation die zu erwartenden Mehreinnahmen mehr als aufzehren würden.¹ Deshalb sollte wegen der besonderen Kostenstruktur im Post- und Fernmeldewesen bei den wohl rechnerisch im Einzelfall zu ermittelnden Kostenunter- und Kostenüberdeckungen nicht von Gewinnen oder Verlusten gesprochen werden. Diese Über- und Unterdeckungen könnten tatsächlich im Tarifaufbau gar nicht berücksichtigt werden.

Bei einem für alle Leistungen gleichen Preis ist in einer rechnerischen Kostenüberdeckung bei einzelnen Leistungen ebensowenig ein Gewinn zur Kompensation von Belastungen zu erblicken, wie bei anderen Leistungen mit einer Kostenunterdeckung von einer gemeinwirtschaftlichen Belastung zu sprechen wäre. Diese Tarifgestaltung läßt sich vielmehr ausreichend mit einem richtigen, der Wettbewerbswirtschaft angemessenen Verhalten erklären.²

Für den internen Ausgleich innerhalb eines Dienstzweiges gibt es noch eine zweite Möglichkeit. Es wird dem Unternehmen zugestanden, die Preise für einen Teil der Leistungen, die mit gleichen Kosten erstellt werden, nach gewinnmonopolistischen Grundsätzen zu differenzieren. Die Preisdifferenzierungsgewinne, die bei einem der Wettbewerbsordnung gemäßen Verhalten nicht zu erzielen wären, können dann dazu helfen, die Verluste aus gemeinwirtschaftlichen Tarifen zu decken. Die Höhe der erzielbaren Gewinne hängt von der Größe der Märkte ab, auf denen zu differenzierten Preisen angeboten wird, und von den Preiselastizitä-

¹ Siehe S. 83 ff., 100 ff. und 136 f.

² Siehe S. 102 ff.

ten der monopolistisch ausgenützten Teilmärkte. Entscheidend ist also nicht allein die Preisstellung, sondern der gewichtete Durchschnitt aus Tarif mal Sendungsaufkommen in den einzelnen Abnehmergruppen. Jede Abweichung vom Wettbewerbspreis nach unten (die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung) erfordert eine Abweichung nach oben (die differenzierten Tarife auf den Teilmärkten). Diese Abweichungen sind nicht größengleich, da in der Regel auf den gemeinwirtschaftlichen und den erwerbswirtschaftlich ausgenützten Märkten unterschiedliche Leistungsmengen nachgefragt werden.¹

Ein solcher interner Ausgleich durch Differenzierung der Preise wird bei der Deutschen Bundespost in dem Teildienstzweig Briefdienst praktisch vorgenommen. Gemeinwirtschaftliche Belastungen waren auf den Teilmärkten Drucksachen zu ermäßigter Gebühr und Blindenschriftsendungen erkannt worden. Trotzdem werden im Briefdienst annähernd die Kosten gedeckt. Die Verluste müssen deshalb durch beträchtliche Gewinne auf den nach erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten gebildeten Teilmärkten (geschlossene Briefe und Postkarten) ausgeglichen worden sein,² wenn man sich vergegenwärtigt, daß auch die Verluste auf den Teilmärkten Drucksachen, Geschäftspapiere und Warenproben gedeckt wurden, jedoch vom Gesamtaufkommen aller Briefsendungen nur etwa 47 Prozent auf die geschlossenen Briefe und etwa 14 Prozent auf die Postkarten entfallen.³

Im Bereich des Briefdienstes genügt also die Erlaubnis, die Preise nach erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu differenzieren, damit die Verluste einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung kompensiert werden können.⁴

¹ Siehe hierzu Illetschko, Leopold L., Transportbetriebswirtschaft im Grundriß, a.a.O., S. 161.

² Für die Tarife der Postwurfsendungen und Massendrucksachen liegen keine Preisdifferenzierungen vor, da die Beförderung dieser Sendungsarten nicht gleich kostspielig ist wie die von Briefen. Auf diesen Märkten können aber ebenfalls Gewinne erzielt worden sein, die in der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung mit den Verlusten saldiert wurden.

³ Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1961, a.a.O., S. 53.

⁴ Hiermit soll nicht behauptet werden, daß der Teilmarkt der geschlossenen Briefsendungen bereits bis zum höchsten Grade der Gewinnmaximierung ausgebeutet würde. Sicher stecken hier noch zusätzliche Reserven bei höheren Preisen.

b) Der Ausgleich zwischen den verschiedenen Dienstzweigen

Verluste aus einer gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung in bestimmten Dienstzweigen können ferner durch Gewinne in anderen Bereichen innerhalb der gesamten Leistungserstellung des Unternehmens aufgewogen werden. Dabei lassen sich die Unterkostenverkäufe sowohl durch Leistungs- als auch durch Monopolgewinne ausgleichen.

Was die Leistungsgewinne betrifft, so sind die Grenzen der Ausgleichsmöglichkeit allerdings von vornherein eng gesteckt, da auf Wettbewerbsmärkten übermäßige Gewinne auf lange Zeit ohnehin nicht zu erzielen sind. Daher ist es unwahrscheinlich, daß gemeinwirtschaftliche Belastungen auf Dauer durch Leistungsgewinne gedeckt werden können.

Ein solcher Ausgleich zwischen zwei Dienstzweigen läge beispielsweise vor, wenn die Leistungsgewinne im Postsparkassendienst die gemeinwirtschaftlichen Verluste im Telegrammdienst decken müßten.¹ Die Postsparkasse wäre als Wettbewerber zu den anderen Sparinstituten von vornherein benachteiligt, da sie mit einer Sonderaufgabe belastet wäre.

Im Gegensatz zu den Leistungsgewinnen müßten die Monopolgewinne als Ausgleich eigens vom Staat zugestanden werden, da sie bei einem der Wettbewerbsordnung gemäßen Verhalten nicht entstehen dürfen. Solche Monopolgewinne können entweder durch einen einfachen Monopolpreis oder durch eine erwerbswirtschaftlich orientierte Preisdifferenzierung des Monopolisten oder durch Sondergewinne auf Grund eines einseitigen Vorteils bei der Leistungserstellung auf den Ausgleichsmärkten erzielt werden. Die Grenzen des Ausgleichs werden wiederum von der Größe der Märkte, den Preiselastizitäten der Nachfrage und der Höhe der Grenzkosten bestimmt. Ein zusätzlicher Gewinn für eine neue

¹ Aus dem Leistungsbereich der Deutschen Bundespost kann man kaum ein entsprechendes Beispiel für den Leistungsgewinn finden, da die Post nur auf Monopol- und Oligopolmärkten anbietet. Die Gewinne auf den Oligopolmärkten brauchen aber nicht unbedingt Leistungsgewinne zu sein, da diese besondere Marktform einen wirksamen Wettbewerb oft ausschließt oder den Wettbewerb durch stillschweigendes Einverständnis aller Anbieter nicht aufkommen läßt.

oder höhere gemeinwirtschaftliche Belastung läßt sich nur dann erreichen, wenn vorher das Gewinnmaximum nicht schon realisiert wurde. Auch die monopolistische Ausbeutung von Märkten hat ihre Grenzen. Würde man der Bundespost erlauben, von vornherein auf allen freien Märkten den Monopolpreis durchzusetzen, so würde eine gemeinwirtschaftliche Belastung nur diesen Gewinn schmälern. Der Post wäre es nicht mehr möglich, zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Lasten in einer weiteren Gewinn erbringenden Weise den Preis zu erhöhen. Die Deckung gemeinwirtschaftlicher Lasten setzt deshalb noch nicht ausgeschöpfte monopolistische Gewinnmöglichkeiten voraus.

Ein solcher Ausgleich zwischen den Dienstzweigen wird oft zwischen dem Fernsprehdienst und den übrigen defizitären Dienstzweigen als gegeben angesehen.¹

Unterstellt man, daß tatsächlich gemeinwirtschaftliche Verluste in allen Dienstzweigen mit einer Kostenunterdeckung ausgeglichen werden sollen, so sollte nach der hier vertretenen Auffassung nur dann von einem Ausgleich zwischen den verschiedenen Dienstzweigen gesprochen werden, wenn eigens hierfür beim Fernsprechverkehr Monopolgewinne zugestanden würden. Ein solches Ausgleichssystem könnte in der Tat bei der Deutschen Bundespost gut funktionieren, da der Fernsprechverkehrsmarkt in seiner Größe und Belastbarkeit die strukturellen Voraussetzungen hierfür bietet. Schaut man sich aber die Umsatzgewinne des Rechnungsjahres 1961 von ungefähr 2 Prozent im Orts- und 25 Prozent im Fernverkehr an, so sieht man, daß von einer monopolistischen Ausnutzung kaum die Rede sein kann. Zumindest in dieser Höhe dürften die Gewinne im Ortsverkehr aus Knappheitspreisen ohne weiteres erklärt werden können.² Dagegen ist es schwierig, die Gewinnlage im Fernverkehr zu beurteilen. Erst wenn die Post bewußt eine restriktive Mengenpolitik verfolgen würde, also den Fernsprechteilnehmerkreis und das Leitungsnetz nicht weiter ausbaute, ließen sich die Mo-

¹ Steinmetz weist besonders auf die „Einheit von Post- und Fernmeldewesen“ hin und darauf, daß bei einer Trennung der Postdienst aus öffentlichen Mitteln bezuschußt werden müßte. Steinmetz, Hans, Aktuelle Probleme des Postwesens, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 9. Jahrgang (1957), S. 353.

² Siehe S. 151 f.

nopolgewinne klar von den Knappheitsgewinnen trennen.¹ Eine solche restriktive Mengenpolitik betreibt die Post nicht; vielmehr versucht sie, unter Einsatz aller verfügbaren Mittel ihr Fernsprechnetzz zu erweitern und auszubauen. Unter dieser Voraussetzung sind die Fernsprechnpreise als vergleichbare Wettbewerbspreise anzusehen, und die Gewinne in ihrer augenblicklichen Höhe sollten deshalb nicht dazu benutzt werden müssen, gemeinwirtschaftliche Verluste zu decken. Die wichtige Lenkungsfunktion, die Knappheitsgewinne in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu erfüllen haben, wird dadurch zunichte gemacht. Grundsätzlich böten sich aber der Deutschen Bundespost große Ausgleichsmöglichkeiten, wenn im Fernsprechnverkehr Monopolrenten zugestanden würden.

c) Staatliche Maßnahmen zur Sicherung des internen Ausgleichs

Der Staat kann verschiedene Maßnahmen ergreifen, um dem gemeinwirtschaftlich belasteten Unternehmen die Monopol- und Sondergewinne zu gewähren, auf denen der interne Ausgleich beruht. Diese Möglichkeiten sind für die Deutsche Bundespost besonders wichtig, da der Gesetzgeber der Post den internen Ausgleich bindend vorgeschrieben hat.²

Erstens:

Dem Unternehmen wird durch Gesetz ein Monopol für bestimmte Leistungen gesichert. Dies kann auf zweierlei Art geschehen: Entweder werden alle Kunden verpflichtet, nur bei diesem Unternehmen nachzufragen, oder das Unternehmen erhält allein das Recht, Anlagen zu errichten und eine Organisation für eine bestimmte Bedürfnisbefriedigung aufzubauen. Beide Möglichkeiten wurden beispielsweise für die Beförderung geschlossener Briefe vorgesehen, dagegen für die übrigen Briefsendungen und die Abwicklung des

¹ Eine restriktive Mengenpolitik ist für den privatwirtschaftlichen Monopolisten natürlich erst dann sinnvoll, wenn er bereits die Ausbringungsmenge erstellt, bei der die Grenzkosten gleich dem Grenzerlös werden. Bringt er eine kleinere Leistungsmenge aus, gewinnt auch er, wenn er sein Angebot ausdehnt. In welcher Lage sich die Bundespost befindet, ist schwer zu sagen, aber auch ohnehin nur von theoretischem Interesse. Ohne Zweifel ließe sich die Monopolstellung zu weit höheren Gewinnen ausnutzen.

² Vergleiche Paragraph 15 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, a.a.O.

Fernmeldeverkehrs nur die zweite Möglichkeit.¹ Das Monopol durch Gesetz ist die denkbar strengste Form, da auch potentiellen Außenseitern der Zugang wirksam abgeriegelt ist. Die Grundvoraussetzung, Monopolrenten durchzusetzen, ist so gegeben.

Es ist denkbar, daß ein Monopol in der Art, wie es zum Beispiel der Eisenbahnverkehr in den Anfängen innehatte, für den internen Ausgleich ebenfalls ausreicht. Eine ähnliche Situation läge heute ohne gesetzliche Regelung im leitungsgebundenen Fernsprech-, Telegramm- und Fernschreibverkehr vor. Doch zeigt sich in einem solchen Fall, daß durch technische Neuerungen die allumfassende Monopolstellung im Laufe der Zeit ausgehöhlt werden kann.² Gerade auf den Märkten, wo der Monopolist durch hohe Preise einen Ausgleich für die gemeinwirtschaftlichen Belastungen sucht, könnte ein neuer Wettbewerber leicht eindringen. Das Ausgleichssystem stürzt ein, da entweder die Nachfrager zu dem neuen Konkurrenten abwandern, wenn der Preis in der alten Höhe gehalten wird, oder weil bei einem niedrigeren Preis nicht mehr die früheren Gewinne erzielt werden. Die billigen Leistungen des gemeinwirtschaftlichen Anbieters dagegen werden weiter nachgefragt. Aus dieser Lage heraus konnte für die Deutsche Bundesbahn das Schlagwort vom „Monopol der schlechten Risiken“³ geprägt werden.

Ein so umfassendes gesetzliches Monopol, wie es für die Hauptbereiche der Deutschen Bundespost besteht, schützt gegen eine solche Entwicklung. Einfache Monopolpreise und Preisdifferenzierungen werden durch Außenseiter und technische Neuerungen kaum gefährdet.

Zweitens:

Muß der Ausgleich in Wettbewerbsbereichen des Unternehmens gefunden werden, so ist der Staat gezwungen, mit marktregulierenden Mitteln in den Ablauf des Wirtschaftsprozesses einzugreifen, wenn er hier dem Unternehmen einen Sondergewinn garantieren will. Er kann das vor allem auf drei Arten tun:

¹ Siehe S. 80 und 119 f.

² Vergleiche hierzu Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission), a.a.O., S. 105 ff.

³ Vergleiche Ringleb, Waldemar, a.a.O.

- a) indem er das Angebot der Wettbewerber durch ein starres Kontingent begrenzt;
 - b) indem er die Kostenlage der Wettbewerber künstlich verschlechtert;
 - c) indem er den Wettbewerbern höhere Preise vorschreibt.
- Zu a)

Wird das Angebot der freien Wettbewerber so weit gedrosselt, daß sie zu Wettbewerbspreisen den Markt nicht befriedigen können, so gewinnt der begünstigte Anbieter eine marktbeherrschende Stellung, die er zu einer entsprechenden Preisgestaltung ausnutzen kann. Allerdings werden sich die Wettbewerber, für die die Preise des marktbeherrschenden Unternehmens eine Obergrenze darstellen, bemühen, dann aus dem Tarifsysteem des marktbeherrschenden Unternehmens gerade die Leistungen herauszupicken, die für sie die höchsten Gewinne abwerfen. Sie würden also mit profitieren; die Nachfrager müßten mehr als den internen gemeinwirtschaftlichen Ausgleichsbetrag aufbringen. Extrem hohe Preise hätten für das marktbeherrschende Unternehmen keinen Sinn, da diese Leistungen ihm dann doch von den Wettbewerbern weggenommen würden.

Zugunsten der Deutschen Bundesbahn ist solch ein marktregulierender Eingriff durch die Begrenzung der Zahl von Unternehmen, die im Güterferntransport tätig werden können, vorgenommen worden.¹ Die Marktstellung der Bundesbahn wird durch diesen Eingriff erheblich gestärkt. Praktische Beispiele aus dem Postbereich gibt es nicht.

Zu b)

Werden nur die Wettbewerber mit bestimmten Sondersteuern belastet, so kann das gemeinwirtschaftliche Unternehmen bei einem einheitlichen Wettbewerbspreis eine vergleichsweise größere Leistungsmenge erstellen und einen höheren Stückgewinn erzielen. Die Sondersteuer muß so eingerichtet sein, daß sie bei jeder erstellten Leistung wenigstens in gleicher Höhe anfällt und sich möglichst nicht nach dem Wert der Leistung berechnet, da ihre Wirkung sonst leichter zu unterlaufen wäre. Infolge des marktregulieren-

¹ Vergleiche Hamm, Walter, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a.a.O., S. 70.

den Eingriffs würde dann insgesamt ein höherer Betrag als die gemeinwirtschaftlichen Lasten aufgebracht, da die zusätzlichen Steuererträge in den allgemeinen Staatshaushalt fließen.

Ein praktisches Beispiel findet man wieder nur im Güterfernverkehr. „Die Beförderungssteuer . . . hat der Staat im Werkfernverkehr auf das Fünffache der Sätze erhöht, die im allgemeinen von den gewerblichen Verkehrsunternehmen gezahlt werden müssen.“¹ Dies sichert allen anderen Anbietern gegenüber dem Werkverkehr eine günstigere Wettbewerbslage als vorher.

Zu c)

Wird den Konkurrenten keine eigene Preispolitik zugestanden, müssen sie also beispielsweise in die Preise des bevorzugten Unternehmens eintreten, so würde der Preiswettbewerb ausgeschaltet. Doch könnten dann noch qualitative Angebotsunterschiede – zum Beispiel abweichende Anforderungen an die Verpackung, keine Umladungen, schnellerer Transport – zu erheblichen, vom gemeinwirtschaftlichen Anbieter nicht gewünschten Nachfrageverschiebungen führen, so daß der Erfolg dieser Maßnahme in Frage gestellt wäre. Lediglich wenn den Wettbewerbern höhere Preise vorgeschrieben würden, wären mit einiger Sicherheit die gewünschten Wirkungen zu erzielen.

Zur Beschneidung der Konkurrenz im gewerblichen Güterfernverkehr ist die Identität der Tarife im Reichskraftwagentarif mit denen der Deutschen Bundesbahn weitgehend vorgeschrieben worden.² Die Kombination der erwähnten Kontingente mit der Preiskoppelung im Güterfernverkehr stellt zweifellos einen stark wirkenden Eingriff in den Markt- ablauf dar.

Für die Post sind die Möglichkeiten dirigistischer Eingriffe in Wettbewerbsmärkte nur von untergeordneter Bedeutung. Von den Gesamtleistungen in Höhe von 5 055,5 Millionen DM wurden im Rechnungsjahr 1958 nur 1 177,8 Millionen DM auf Märkten umgesetzt, auf denen eine Art von Wettbewerb

¹ Hamm, Walter, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a.a.O., S. 179.

² Vergleiche Hamm, Walter, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a.a.O., S. 50 ff.

besteht.¹ Die Ausgleichsmöglichkeiten sind demnach von vornherein gering. Auch ist die Struktur der Wettbewerbsmärkte im Paketverkehr, Reisedienst, Sparkassendienst und bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht gleichmäßig genug; erhebliche qualitative Unterschiede erschweren den Vergleich der Leistungen, so daß der Erfolg staatlicher Einwirkungen auf die Konkurrenten zweifelhaft wäre. Dagegen bieten sich zahlreiche Ausgleichsmöglichkeiten in den weiten Monopolbereichen des Post- und Fernmeldewesens.

4. Der Ausgleich von außen

Der innere Ausgleich ist nicht die einzige Möglichkeit, Verluste auf Grund gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu decken. Dem Unternehmen können zum Ausgleich der gemeinwirtschaftlichen Lasten auch von außen Geldbeträge zugeführt werden. Vor allem ist an staatliche Ausgleichszahlungen aus dem allgemeinen Haushalt zu denken. Diese Subventionen aus der Staatskasse ändern nichts an dem gemeinwirtschaftlichen Charakter der Leistungen, und es ist abwegig zu glauben, deshalb nur noch von einem staatlich subventionierten Verkehr sprechen zu dürfen. Nicht der Verkehr wird subventioniert, sondern die „gemeinwirtschaftlichen“ Ziele, die mit dem Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentes erreicht werden sollen. Die offene Zahlung dieser Ausgleichsbeträge ist sogar hervorragend geeignet, den Stellen, die das wirtschaftspolitische Instrument einsetzen, auch die Kosten klar vor Augen zu führen.

Die „technische Grenze“ des Ausgleichs ist dann erreicht, wenn die allgemeine Steuerbelastungsfähigkeit ausgeschöpft ist. Bei den im Verhältnis zum Gesamtetat des Staates und den mutmaßlichen Steuerreserven bei der höchstmöglichen Anspannung der Bevölkerung und Wirtschaft geringen Beträgen der gemeinwirtschaftlichen Lasten der Bundespost wären aus dieser Sicht die staatlichen Zuschüsse in der erforderlichen Höhe garantiert. Eine andere, bei den bisher

¹ Folgende Dienste der Post wurden zu diesen Wettbewerbsbereichen des Unternehmens gerechnet: Paket-, Zeitungs-, Postreise-, Postscheck- und Postsparkassendienst.

dargelegten Ausgleichsmöglichkeiten nicht wahrgenommene Schwierigkeit ist aber jetzt zu überwinden. Werden die Ausgleichsbeträge sehr hoch, so wird es wahrscheinlich, daß eine „politische Grenze“ für die Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Ziele erreicht wird: Die für die Politik zuständigen Stellen sind nicht mehr bereit, die hohen Subventionen bereitzustellen; sie werden die angestrebten Ziele revidieren und das Unternehmen ganz oder zum Teil aus der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung entlassen, um die Ausgleichszahlungen zu senken.¹

5. Welches Ausgleichsprinzip entspricht der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung?

Wie dargelegt wurde, bieten sich mehrere Möglichkeiten für den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Lasten an. Welche dieser Ausgleichsarten entspricht nun in bester Weise dem wirtschaftspolitischen Instrument „gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung“? Damit diese Frage entschieden werden kann, müssen zunächst einmal die Rückwirkungen des internen und äußeren Ausgleichs auf die Verwirklichung gemeinwirtschaftlicher Ziele untersucht werden.

Werden Ziele über eine vermehrte Zahl der abgesetzten Leistungen angestrebt, wie es im Zeitungsdienst der Fall ist, so sind bei internem Ausgleich möglicherweise dieselben Nachfragergruppen (zum Beispiel mit einer höheren Briefgebühr) belastet. Die gewünschte Absatzausweitung würde sogar aufgehoben oder eingeschränkt, wenn man den Ausgleich auf Märkten suchte, die mit dem Markt der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung so verbunden sind, daß Preiserhöhungen zu einem Nachfragerückgang auf dem gemeinwirtschaftlichen Markt führen.

Wird beispielsweise ein Ausgleich für die Verluste bei bestimmten Sendungsarten im Briefverkehr auf dem Markt für geschlossene Briefe gesucht, wie es auch tatsächlich der Fall

¹ Als andere Ausgleichsmöglichkeit wurde für die Deutsche Bundesbahn diskutiert, die gemeinwirtschaftlichen Lasten über eine Ausgleichskasse auf alle Anbieter im Güterverkehr umzulegen. Für die Post scheidet dieser Weg wegen des weiten Bereichs ihres Monopols von vornherein aus.

ist, so ist es denkbar, daß das höhere Briefporto zu einer verminderten Nachfrage nach der Beförderung von Drucksachen führt, da die Drucksachenversender in der Regel auch einen starken Briefausgang haben und möglicherweise, um ihre Portokosten in Grenzen zu halten, bei den preiselastischen Werbedrucksachen sparen. Solche gegenseitigen Beeinflussungen (beispielsweise auch für die gemeinwirtschaftlichen Märkte „Drucksachen zu ermäßigter Gebühr“ und „Zeitungen“, auf denen über eine gesteigerte Nachfrage staats- und kulturpolitische Ziele angestrebt werden) klar zu durchleuchten und quantitativ zu erfassen, dürfte höchst schwierig sein. Für unsere Zwecke genügt die Erkenntnis, daß im Falle internen Ausgleichs das Erreichen der Ziele bei preiselastischer Nachfrage wieder in Frage gestellt werden kann und daß der interne Ausgleich nicht unbedingt dem wirtschaftspolitischen Instrument der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung entspricht.

Auch wenn bei einer preisunelastischen Nachfrage gemeinwirtschaftliche Ziele angestrebt werden, können bei einem internen Ausgleich Rückwirkungen eintreten. Man denke dabei an den Berufsverkehr in Postomnibussen und den Telegrammverkehr. Da hier die Ziele mit Hilfe einer Erhöhung des Realeinkommens der Nachfragenden erreicht werden sollen, wird der Erfolg – wenigstens zum Teil – dadurch wieder aufgehoben, daß diese Nachfrager im allgemeinen auch andere Postleistungen zu überhöhten Preisen nachfragen müssen.

Zugunsten des internen Ausgleichs ließe sich anführen, daß die Deckung der gemeinwirtschaftlichen Verluste einen erheblich größeren als den begünstigten Kreis von Nachfragern belastet, die gegenläufigen Wirkungen also nicht so stark sein können. Ein solcher Einwand trifft beispielsweise für Blinde zu, die einen großen Nutzen aus den stark ermäßigten Gebühren für Blindenschriftsendungen ziehen und andererseits wahrscheinlich nur wenige im Preis überhöhte verschlossene Briefe versenden.

Da der interne Ausgleich die Vorteile der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung für die Begünstigten sowohl bei einer preiselastischen als auch bei einer preisunelastischen Nachfrage zum Teil wieder aufheben kann, ist er jedenfalls

nicht in allen Fällen ohne weiteres als das geeignete Mittel anzusehen.

Außerdem sind Sekundärwirkungen des internen Ausgleichs zu berücksichtigen. Die Monopolrenten, gleich, ob sie durch einheitliche Monopolpreise, durch eine Preisdifferenzierung oder durch Gewähren einseitiger Vorteile bei der Leistungserstellung erzielt werden, führen zu einer Fehlenkung der Produktionsfaktoren. Dies ist ein zusätzlicher Preis, den die gesamte Volkswirtschaft mit einem geringeren Sozialprodukt infolge von Produktivitätsverlusten zahlt.

Beim äußeren Ausgleich durch staatliche Subventionen müssen selbstverständlich die Verluste schließlich auch von bestimmten Personen oder Unternehmen getragen werden. Aber es entstehen – und hier liegt der wesentliche Unterschied zum internen Ausgleich – keine direkten Rückwirkungen auf die Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Ziele. Es ist unmöglich festzustellen, welche Steuerzahler die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bezuschussen. Nur noch ganz allgemein ließe sich das gesamte Steuersystem daraufhin untersuchen, ob es in seiner Wirkung den Zielen der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung entgegensteht. Der Aufbau des Steuersystems ist eine politische Frage; die Wirkungen, seien sie nun gewollt oder nicht, müssen mit allen anderen Maßnahmen abgestimmt werden, also auch mit den Zielen der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung. Der unbestreitbare Vorteil des äußeren Ausgleichs liegt darin, daß die Ziele des Instruments der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung und die Folgewirkungen eines Ausgleichs der Verluste eindeutiger in den für die Politik verantwortlichen Händen liegen und eine bessere Abstimmung möglich ist.

Trotzdem geben manche Autoren dem internen Ausgleich den Vorzug mit Begründungen wie etwa, daß er die „gerechte Lösung“ sei, da die Kosten „durch die Gesamtheit derer, die von den Dienstleistungen Gebrauch machen“, getragen werden müssen.¹ Wenn man bei einem wirtschaftspolitischen Instrument überhaupt von „gerecht“ sprechen will, müßte indessen die Frage im Grunde schon bei der

¹ Kohl, Walter, *Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen*, a.a.O., S. 67.

Zielsetzung gestellt werden, nicht aber erst beim Ausgleich der Lasten. Hier kann es sich dann nur noch darum handeln, die zweckmäßigste Form der Deckung zu finden. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen. Wenn man bejaht, daß der kranke Arme nicht seine vollen Arztkosten bezahlen soll – muß dann der kranke Reiche für ihn aufkommen, oder ist es vielleicht nicht doch „gerechter“, wenn der gesunde Reiche zahlt? ¹

Da bei der Post – wie oben dargelegt – nicht sichergestellt ist, daß bei einer internen Kostendeckung der Begünstigte nicht doch bei einer anderen Leistung zum Teil für sich selbst zahlt, sind alle Argumente zugunsten der internen Kostendeckung relativ schwach. Ohne Zweifel ist sie wesentlich einfacher zu handhaben als die Gewährung von Subventionen, da die weiten Monopolbereiche der Post leicht einen Ausgleich gestatten und bei einmal festgesetzten Tarifen nicht jedes Jahr die Ausgleichsfrage neu gestellt wird. Auch braucht man sich keine genaue Rechenschaft darüber abzulegen, was die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung kostet. Die interne Kostendeckung folgt zweifellos „der Linie des geringsten Widerstandes“.

Das Argument, das Kostendeckungsprinzip zwingt „zu eigenverantwortlichem Denken und Handeln“ ², trifft jedenfalls für die Deutsche Bundespost nicht zu. Die Post sollte nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden. Verlangt der Staat Abweichungen von der wirtschaftlich richtigen Lösung im allgemeinen Interesse, sollte dafür auch der Staat mit allgemeinen Mitteln geradestehen. Eigenverantwortliches Handeln und Denken würde damit nur gestärkt, weil erst bei einer solchen klaren Trennung der Verantwortlichkeit von Post und Regierung ein Urteil darüber möglich wird, ob die Post gut und wirtschaftlich gearbeitet hat. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die Post vielleicht Verluste infolge schlechter Leitung und Betriebsführung mit gemeinwirtschaftlichen Lasten erklärt.

Aus all diesen Überlegungen sollte man den äußeren Ausgleich mehr als bisher in Betracht ziehen.

¹ Siehe hierzu Stigler, George J., a.a.O., S. 219 f.

² Kohl, Walter, Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen, a.a.O., S. 67.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Gemeinwirtschaftliche Tarife — das zieladäquate Mittel?

In der vorliegenden Arbeit wurde die Deutsche Bundespost als ein Wirtschaftsunternehmen betrachtet,¹ das sich an die allgemeinen wettbewerbswirtschaftlichen Grundsätze unserer Wirtschaftsordnung zu halten hat. Grundsätzlich sollte die Leitung der Deutschen Bundespost deshalb bestrebt sein, die Preise in ihren weiten Monopolbereichen so zu setzen, wie es einem der Wettbewerbswirtschaft angemessenen Verhalten entspricht. „Der Staat sollte also beispielsweise den aus einer Marktsituation sich ergebenden Gewinn nicht als Steuerquelle benützen. Er sollte ferner keine Preisdifferenzierung vornehmen oder dulden, denn dieses nur in der Monopolwirtschaft anwendbare Preisbildungsprinzip wirkt wie ein zersetzendes Ferment auf die übrigen Märkte, wenn es nicht gelingt, den Bereich des Monopols hermetisch abzuschließen.“²

Jedoch schließt die Forderung nach einem wettbewerbsanalogen Verhalten auch ein, daß keine im Verhältnis zum Wettbewerbspreis zu niedrigen Preise verlangt werden, die zu einem Verlust oder einer Gewinneinbuße führen. Die Deutsche Bundespost ist der Ansicht, daß solche Preise aus gemeinwirtschaftlichen Motiven für viele ihrer Leistungen gelten. Aufgabe dieser Arbeit war es, zu prüfen, ob bestimmte Ziele, die im Rahmen der gesamten Politik erreicht werden sollen, mit Interventionspreisen der Deutschen Bundespost angestrebt werden. Es konnten in den einzelnen Dienstzweigen eine Anzahl solcher Beeinflussungen der Volkswirtschaft nachgewiesen werden. Die umfassenden raumpolitischen Wirkungen der Posttarife sind allerdings überwiegend eine Folge wettbewerbswirtschaftlich richtigen Verhaltens.

Die Post und die Bahn sind vom Staat häufig als Instrumente zur Durchsetzung von im weitesten Sinne politischen Zielen benutzt worden. In vielen Äußerungen ist ein solches

¹ Siehe S. 14 f.

² Miksch, Leonhard, a.a.O., S. 100 (im Original zum Teil kursiv gedruckt).

Vorgehen begründet worden. Doch müßte, „wenn derartige Äußerungen überzeugen sollen, zugleich dargelegt werden, warum solche Ziele gerade mit öffentlichen Unternehmen und nicht mit anderen Instrumenten der Wirtschaftspolitik verfolgt werden sollen und ob der erstrebte Zweck nicht mit wesentlich niedrigerem Aufwand und geringeren Gefahren für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung zu erzielen ist“¹. Stand die „bequeme Eingriffsmöglichkeit des Monopols“ zur Verfügung und folgte man „lediglich der Linie des geringsten Widerstandes“, während „die Ansatzpunkte für eine systemgerechte Wirtschaftspolitik“ erst geschaffen werden müßten?²

Zunächst ist die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung das richtige wirtschaftspolitische Mittel für alle gewünschten Beeinflussungen, die ausschließlich über die Leistungserstellung der Post zu erreichen sind. Die Ziele, die beispielsweise mit der Aufrechterhaltung des Telegrammverkehrs verfolgt werden, sind durch keine anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen durchzusetzen. Aber nicht nur hier, wo keine Mittelwahl bleibt, sondern auch bei Zielen, die auf Märkten mit preiselastischer Nachfrage verwirklicht werden sollen, ist die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung das zieladäquate Mittel. Die gemeinwirtschaftlichen Preise regen zu einer erhöhten Nachfrage von Schriften, die zum Versand als Drucksachen zu ermäßigter Gebühr zugelassen sind, Zeitungen und Zeitschriften an. Die Rahmenbedingungen sind auf diesen Märkten für alle Unternehmer und Konsumenten gleich. Vor allem gelangt der Nachfrager erst dann in den Genuß der „Subvention“, wenn auch tatsächlich der vom Staat gewünschte Erfolg eintritt: wenn er eine dieser Leistungen in Anspruch nimmt. Eine Zweckbindung der gemeinwirtschaftlichen Verluste ist gesichert. Andere diskutierbare wirtschaftspolitische Mittel bieten sich für die bei einer preiselastischen Nachfrage verfolgten Ziele nicht an. Andererseits sind gerade auf den genannten Gebieten die Fernwirkungen der zu niedrigen Preise auf vor- und nachgelagerte Märkte verhältnismäßig am größten. Die dadurch verursachten volkswirtschaftlichen Störungen sind jedoch nicht erheblich, da die

¹ Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., S. 175.

² Vergleiche Miksch, Leonhard, a.a.O., S. 100 f.

betroffenen Märkte zu unbedeutend und abgekapselt sind. Im übrigen ist es eine politische Frage der Abwägung, ob man nachteilige Folgen hinnehmen will.

Wird die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung bei einer preisunelastischen Nachfrage als wirtschaftspolitisches Instrument eingesetzt, so entfällt die enge Verbindung von Ziel und Mittel. Da die Leistungen dann unabhängig vom gemeinwirtschaftlichen Preis in nahezu gleicher Höhe nachgefragt werden, schließen sich Ziele, die über eine erhöhte Zahl der Leistungen erreicht werden sollen, aus. Dies gilt für den Verkehr nach Westberlin im Paket- und Fernsprechdienst, den Paketverkehr auf bestimmten Verkehrsrelationen, die Ermäßigungen im Postreisedienst und den Postscheckverkehr. Hier konnte nur eine finanzielle Besserstellung bestimmter Haushalte oder eine Kostenverringerung für die Unternehmen festgestellt werden. Da sich zweifellos in diesen Fällen auch andere wirtschaftspolitische Mittel anbieten, müßte eingehend geprüft werden, ob mit diesen die Ziele nicht wirkungsvoller und mit geringerem volkswirtschaftlichen Aufwand zu erreichen wären. Eine entsprechende Gestaltung der Steuergesetze, Transferzahlungen oder direkte Subventionen wären zum Beispiel durchaus gangbare Wege. Zudem beschränkt der geringe Anteil der Post- und Fernmeldegebühren an den Ausgaben der Haushalte und den Kosten der Unternehmen von vornherein die Wirkungen gemeinwirtschaftlicher Tarife.

Für zukünftige Tarifreformen wäre es deshalb zu erwägen, nur noch zur Verwirklichung solcher Ziele gemeinwirtschaftliche Tarife zu fordern, für die überhaupt keine Mittelwahl bleibt oder die nur durch eine erhöhte Zahl der von der Post erstellten Leistungen angestrebt werden können. Immer dann ist die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung das zieladäquate Mittel. Dagegen wären die gemeinwirtschaftlichen Tarife durch vergleichbare Wettbewerbspreise dann zu ersetzen, wenn solche Ziele bisher bei einer preisunelastischen Nachfrage über die Ausgaben oder Kosten durchgesetzt werden sollen.

Bei der konkreten Untersuchung, welche Ziele mit den gemeinwirtschaftlichen Tarifen angestrebt werden, hatte es sich gezeigt, daß hier weder klare Vorstellungen bestehen

noch eindeutige Anweisungen vom Staat ergangen sind. Der beste Ansatzpunkt, hier klare Verhältnisse zu schaffen, scheint sich in der Regelung des Ausgleichs der gemeinwirtschaftlichen Lasten zu bieten. Wird die Leitung der Deutschen Bundespost verpflichtet, die Tarife allein nach wettbewerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufzustellen, so ist eine interne Ausgleichsmöglichkeit der Lasten nicht mehr gegeben. Das soll nicht heißen, daß die Post dann keine Gewinne mehr erzielen dürfte, doch müßten die Gewinne – beispielsweise im Fernspreverkehr – in dem Dienstzweig, in dem sie anfallen, investiert werden, damit die Lenkungsfunction der Preise erhalten bleibt. Verluste sollten mit ihnen nicht gedeckt werden.

Erhält die Verwaltung der Post nun von den für die Politik zuständigen Stellen im Staat die Auflage, mit Interventionspreisen bestimmte Ziele zu verfolgen, so muß sie Verluste oder Gewinneinbußen hinnehmen. Gleichzeitig mit einer solchen Auflage sollte der Bund die Verpflichtung übernehmen, diese gemeinwirtschaftlichen Lasten durch Subventionen aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu decken.¹ Dabei ist es wichtig, daß nicht nur die Verluste, sondern auch schon Einbußen an Leistungs- und Knappheitsgewinnen erstattet werden, damit die marktregelnden Funktionen des Wettbewerbspreises gewährleistet sind. Die Forderung, die gemeinwirtschaftlichen Lasten durch staatliche Ausgleichszahlungen abzugelten, stellt sich aus diesen Überlegungen als ein geeignetes Mittel dar, die gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung aus dem Zwielicht der widerstreitenden Interessen – eigene Zielvorstellungen der Leitung der Bundespost, monopolistische Preispolitik auf bestimmten Märkten,

¹ Mit dem Ziel, einen ähnlichen Sachverhalt bei der Deutschen Bundesbahn zu regeln, schlägt die Brand-Kommission im Paragraph 5, Absatz 2, Satz 1 und 2, für ein neues Bundesbahngesetz vor: „Der Bundesminister für Verkehr kann der Deutschen Bundesbahn aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit die Durchführung oder Unterlassung von betrieblichen und tariflichen Maßnahmen auferlegen. Soweit die Deutsche Bundesbahn infolge solcher Auflagen Leistungen zu erbringen hat, die sie mit Rücksicht auf ihre Pflicht zur kaufmännischen Geschäftsführung nicht ohne einen entsprechenden Ausgleich erbringen kann, oder Maßnahmen unterlassen muß, die im kaufmännischen Interesse geboten sind, ist sie zu Lasten des Bundeshaushalts zu entschädigen.“ Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission), a.a.O., S. 52.

Berücksichtigung von Interessentenwünschen durch die Postverwaltung, staatliche Eingriffe – herauszuheben, der Verwaltung der Bundespost allein wettbewerbswirtschaftliche Gesichtspunkte für ihr Verhalten vorzuschreiben und eine klare Trennung zu den Stellen im Staat zu schaffen, die das wirtschaftspolitische Instrument der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung einsetzen.

Sowohl die Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung in der vorgeschlagenen Form als auch die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Lasten durch Ausgleichszahlungen des Staates würden helfen, der Leitung der Deutschen Bundespost einen größeren Spielraum für ihre eigentlichen unternehmerischen Dispositionen zu sichern und ihre Entscheidungen an dem Grundsatz zu orientieren, „daß diejenige Verkehrspolitik die beste ist, die sich allein mit dem Verkehr beschäftigt, statt Nebenzwecke anzustreben“¹.

¹ Welter, Erich, *Der Staat als Kunde*, a.a.O., S. 334.

*Die finanzielle Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Lasten
der deutschen Bundespost*

In dem vorliegenden Buch ist im einzelnen dargelegt worden, in welchen Dienstzweigen die Bundespost gegenwärtig gemeinwirtschaftliche Lasten zu tragen hat. Es stellt sich die Frage, welches finanzielle Gewicht diese gemeinwirtschaftlichen Lasten für die Deutsche Bundespost haben.

Eine Berechnung der Höhe der gemeinwirtschaftlichen Lasten ist nicht in der Weise möglich, daß man einfach die sich in der Kostenrechnung der Deutschen Bundespost in den Dienstzweigen mit gemeinwirtschaftlichen Lasten ergebenden Kostenunterdeckungen zusammenstellt. Auch ein im Wettbewerb stehender, ohne irgendwie mit staatlichen Auflagen belasteter Anbieter behält unter Umständen Leistungen in seinem Sortiment, obwohl deren Stückkosten durch die Preise nicht gedeckt werden können, sei es zum Beispiel aus Gründen der Abrundung des Sortiments oder deshalb, weil die Preise noch immer wenigstens über den durchschnittlichen zusätzlichen Kosten je Stück dieser Leistungsgruppe liegen. Fehlbeträge, die in einer Durchschnittskostenrechnung bei einzelnen Leistungsgruppen eines größeren Sortiments entstehen, brauchen also keineswegs immer zu bedeuten, daß hier gegen betriebswirtschaftliche Interessen der Rentabilität verstoßen wird.

Die Höhe der gemeinwirtschaftlichen Lasten der Bundespost ließe sich methodisch einwandfrei nur auf folgende Weise berechnen:

Für die Dienstzweige mit gemeinwirtschaftlichen Lasten müßten die Ergebnisse unter den gegenwärtig verlangten Preisen den Ergebnissen gegenübergestellt werden, die sich ergeben würden, wenn sich die Preise, frei von Auflagen, im Wettbewerb bildeten. Mit anderen Worten: Man müßte versuchen zu ermitteln, welche Preise von einem vergleichbaren Anbieter bei Fehlen staatlicher Intervention und unter Wettbewerbsbedingungen verlangt und wie sich diese Preisabweichungen auf die umgesetzten Mengen auswirken würden. Dazu wäre erforderlich, die Kosten- und Nachfrage-

funktionen aufzuspüren. Dem stehen jedoch mannigfaltige Schwierigkeiten entgegen:

1. Zunächst auf der Kostenseite:

- a) Die Kostenrechnung der Deutschen Bundespost hat zwar bereits einen aner kennenswerten Stand erreicht, doch sind in den einzelnen Dienstzweigen, für die Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen vorliegen, in aller Regel noch immer mehrere unterschiedliche Leistungen zusammengefaßt. Für die Ermittlung der gemeinwirtschaftlichen Lasten wäre jedoch Voraussetzung, daß die Kosten jeder einzelnen Leistung genau bestimmbar sind. Auch wenn, wie vom Bundespostministerium beabsichtigt, die Dienstzweige weiter untergliedert werden, würde die Feststellung der gemeinwirtschaftlichen Lasten zum Beispiel immer noch scheitern, wenn etwa in dem Leistungsbereich „Beförderung geschlossener Briefe“ die unterschiedlichen Kosten der Briefzustellung während des Herbstes und der übrigen Zeit des Jahres nicht ermittelt werden können.
- b) Abgesehen von den mehr praktischen Schwierigkeiten steht Kostenberechnungen für einzelne Dienstleistungen der Bundespost entgegen, daß es sich bei den Leistungen der Deutschen Bundespost weitgehend um verbundene Produktion handelt. Es gibt im Betrieb der Deutschen Bundespost deshalb nur in verschwindend geringem Umfang Einzelkosten, die unmittelbar bestimmten Dienstleistungen zugerechnet werden können, zum Beispiel der Beförderung von Blindenschriftsendungen. Für die Aufteilung der Gemeinkosten gibt es jedoch keine allgemeingültigen logisch zwingenden Maßstäbe. Böswillige Kritiker könnten deshalb immer einwenden, daß die Bundespost ihre Gemeinkosten vorwiegend solchen Dienstzweigen zuzurechnen bemüht sei, die als gemeinwirtschaftlich gelten, und zwar mit dem Ziel, möglichst hohe gemeinwirtschaftliche Lasten nachweisen zu können.
- c) Über die Veränderung der Kosten bei steigendem oder sinkendem Beschäftigungsgrad gibt es keine zu-

verlässigen Ermittlungen. Die Frage des für die industrielle Produktion und die Erstellung von Dienstleistungen repräsentativen Verlaufs der Kosten in Abhängigkeit von der Beschäftigung ist eine der in der Betriebswirtschaftslehre noch umstrittensten Fragen.

- d) Schließlich ist denkbar, daß die Kosten für die Produktion bestimmter Leistungen aus irgendwelchen Gründen höher als bei wirtschaftlicher Leistungserstellung notwendig sind und daß nur deswegen Fehlbeträge entstehen. Wenn dies bei der Deutschen Bundespost auch nicht der Fall zu sein braucht, so muß jedoch mit derartigen Einwänden gegen die Quantifizierung gemeinwirtschaftlicher Lasten gerechnet werden. Zweifellos könnte von gemeinwirtschaftlichen Lasten nicht gesprochen werden, wenn Fehlbeträge lediglich auf vermeidbare Kosten zurückzuführen wären.

2. Auf der Nachfrageseite:

Auch die Nachfragefunktionen sind nicht exakt zu ermitteln, höchstens zu schätzen. Die Deutsche Bundespost kann aus mehreren Gründen nur eine relativ stabile Gebührenpolitik treiben, die Nachfragekurven also nicht abtasten. Aus diesem Grunde liegen Erfahrungswerte darüber, wie die bei der Deutschen Bundespost nachgefragten Leistungsmengen sich bei sinkenden oder steigenden Preisen veränderten, nicht vor. Für Schätzungen gibt es wenig Anhaltspunkte. Es ist zwar anzunehmen, daß in einer Reihe von Dienstzweigen die Nachfrage zumindest im Bereich kleinerer Preisänderungen sehr unelastisch ist, doch läßt sich dies im Augenblick nicht zwingend beweisen.

Aus allen diesen Gründen ist es äußerst schwierig, die Höhe der gemeinwirtschaftlichen Lasten bei der Deutschen Bundespost zu ermitteln. Sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite stehen diesem Wunsch methodische und praktische Hindernisse im Wege. Unangreifbare Berechnungen über das finanzielle Gewicht, das die gemeinwirtschaftlichen Lasten für den Haushalt der Deutschen Bundespost bedeuten, werden nicht angestellt werden können. Das heißt freilich nicht, daß auch keine Schätzungen möglich

wären und daß keine Lösungen für die Abgeltung solcher Lasten aus allgemeinen Haushaltsmitteln gefunden werden könnten. Da über ähnliche Fragen auch bei dem zweiten großen bundeseigenen Verkehrsunternehmen, der Deutschen Bundesbahn, eine vorläufige politische Entscheidung getroffen worden ist — das gilt etwa für die Tarife im Berufs- und Schülerverkehr —, sollte auch bei der Deutschen Bundespost ein Weg für die Übertragung solcher Lasten auf den allgemeinen Haushalt gefunden werden können. Hierfür Anhaltspunkte zu liefern ist der Zweck dieser Bemerkungen.

Tabelle 1

*Belastung der Wirtschaftsbereiche mit Post- und Fernmeldegebühren
im Jahre 1956¹*

Wirtschafts- bereiche	Produk- tionswert bzw. Er- trag (Brutto- inlands- produkt) Millionen DM	Beitrag zum Net- toinlands- produkt zu Faktor- kosten (Wert- schöpfung) Millionen DM	Ausgaben für Post- und Fern- meldege- bühren ² Millionen DM	Anteil der Postaus- gaben am Produk- tionswert Prozent	Verhältnis der Post- ausgaben zu der Wert- schöpfung Prozent
Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	21 980	13 540	65	0,3	0,5
Bergbau und Energiewirt- schaft, Verarbei- tendes Gewerbe, Baugewerbe	270 480	77 580	1 240	0,5	1,6
Verkehr und Nachrichten- übermittlung	21 590	10 550	150	0,7	1,4
Banken und Versicherung	8 220	5 090	150	1,8	3,0
Handel	195 650	19 360	850	0,4	4,4
Wohnungsver- mietung und sonstige Dienst- leistungen	20 470	12 900	280	1,4	2,2
Staat	14 540	13 720	340	2,3	2,5

¹ Die Ausgangswerte dieser Tabelle wurden folgenden Quellen entnommen:

1. Belz, Kurt, a.a.O.

2. Statistisches Jahrbuch 1960, a.a.O., S. 543 f.

² Post-, Postschließfach-, Postscheck-, Fernsprech-, Telegramm- und Fernschreibgebühren.

Tabelle 2

Anteil der Aufwendungen für Post- und Fernmeldegebühren am Umsatz verschiedener Wirtschaftsbereiche im Jahre 1956¹

Bereich	Aufwendungen für		
	Post- gebühren ²	Fernmelde- gebühren ³	Post- und Fernmelde- gebühren
Gesamte Industrie	0,19	0,26	0,45
Gesamter Großhandel	0,18	0,27	0,45
Darunter:			
Ledergroßhandel	0,34	0,44	0,78
Eisen- und Stahl- großhandel	0,08	0,19	0,27
feinmechanische Artikel	0,53	0,41	0,94
Nahrungs- und Genußmittel- großhandel	0,06	0,23	0,29
Einzelhandel			
insgesamt	0,15	0,20	0,35
Darunter:			
Bücher	0,92	0,39	1,31
Lebens- und Genußmittel	0,05	0,15	0,20
Versandhandel	2,56	0,18	2,74
Darunter:			
Bücher- und Zeit- schriftenhandel	6,34	0,19	6,53
Versandwaren- häuser	2,03	0,12	2,15
Verlagswesen	1,68	0,68	2,36
Darunter:			
Zeitungen und Zeit- schriften	1,58	0,77	2,35
Schögeistige und Jugendliteratur	4,68	0,31	4,99
Wissenschaftliche und Fachliteratur	2,57	0,71	3,28

¹ Zusammengestellt aus Angaben bei Belz, Kurt, a.a.O.

² Gebühren für Brief- und Paketsendungen, Postschließfach- und Postscheckgebühren.

³ Fernsprech-, Telegramm- und Fernschreibgebühren.

Definitionen wichtiger Kostenbegriffe

fixe Kosten	=	Summe aller Kosten, deren Höhe im Rahmen einer gegebenen Kapazität von der geplanten Leistungsmenge unabhängig ist. Auch als feste Kosten bezeichnet.
variable Kosten	=	Summe aller Kosten, deren Höhe im Rahmen einer gegebenen Kapazität mit der geplanten Leistungsmenge wächst.
Gesamtkosten	=	Summe der fixen und variablen Kosten. Die Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals ist in den fixen Kosten enthalten.
Stückkosten	=	Gesamtkosten dividiert durch die erstellte Leistungsmenge. Auch als durchschnittliche Gesamtkosten bezeichnet.
variable Stückkosten	=	Variable Kosten dividiert durch die erstellte Leistungsmenge. Sie entsprechen den durchschnittlichen variablen Kosten.
kurzfristige Grenzkosten	=	Zusätzliche Kosten, die für das Ausbringen der letzten Leistungseinheit bei gegebener Kapazität entstehen. Sie sind gleich dem Kostenzuwachs der variablen Kosten für das Erstellen der letzten Leistungseinheit.
Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung	=	Zusätzliche Kosten, die entstehen, wenn die Kapazität so erweitert wird, daß eine zusätzliche Leistung erstellt werden kann.
langfristige Grenzkosten	=	Summe der kurzfristigen Grenzkosten und der Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung.

LITERATURVERZEICHNIS

- ADLER, ERNST-DIETRICH, *Gemeinwirtschaft, Die Wandlungen des Begriffes in der deutschen sozialwissenschaftlichen Literatur*, Dissertation Hamburg 1952
- Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Jahrgänge 1957, 1958, 1962, 1963
- AUBERT, JOACHIM, *Fernmelderecht, I. Teil, Band 3 der Schriften für Wissenschaft und Praxis, Post und Fernmeldewesen*, Hamburg-Berlin-Bonn 1954
- BALZER, ERNST, *Die Grenzkosten*, in: *Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen*, 4. Jahrgang (1952), S. 57 ff.
- BELZ, KURT, *Die Belastung der gewerblichen Wirtschaft mit Post- und Fernmeldegebühren*, in: *Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen*, 12. Jahrgang (1960), S. 488 ff.
- Bericht eines Sachverständigenausschusses, *Die betriebsfremden und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn*, Heft 9 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bielefeld 1955
- BRÄUER, HANS-JOCHEN, *Die Entwicklung des Nachrichtenverkehrs, Eigenarten, Mittel und Organisation der Nachrichtenbeförderung*, Dissertation Nürnberg 1957
- Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgänge 1949, 1950, 1953, 1957
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
- Bericht der Deutschen Bundespost über das 4. Viertel des Rechnungsjahres 1960 (Oktober bis Dezember 1960), herausgegeben unter Mitwirkung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, März 1961
 - Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost einschließlich der Landespostdirektion Berlin über das Rechnungsjahr 1961
 - Kurzgefaßte betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Dienstzweige für das Rechnungsjahr 1960
 - Postgebührenheft, Stand 1. November 1959
- CASPER, KARL, *Zur Preistheorie des Bedarfsdeckungsmonopols*, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Band VII (1936), S. 214 ff.
- COASE, R. H., *The Economics of Uniform Pricing Systems*, in: *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Manchester, Vol. XV, No. 2, May 1947, S. 139 ff.
- DAVIDSON, RALPH KIRBY, *Price Discrimination in Selling Gas and Electricity*, in: *The John Hopkins University Studies in Historical and Political Science*, Series LXXII, Number 1, 1954, Baltimore 1955
- Deutsche Reichspost, Geschäftsbericht über das Rechnungsjahr 1927 (1. April 1927 bis 31. März 1928), Berlin (ohne Jahresangabe)
- DIEDERICH, HELMUT, *Studie zur Neuordnung der Tarife im Fernsprechnetzverkehr (Vorläufige Fassung)*, unveröffentlichtes Gutachten des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, abgeschlossen am 5. 11. 1953

- DIEDERICH, HELMUT, Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Band 12 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961
- DOEHRING, CARL, Mehr Zusammenarbeit im unbaren Zahlungsverkehr, in: Der Volkswirt, 13. Jahrgang (1959), S. 183 ff.
- ECKENBERGER, GUSTAV, Der Fernsprechtarif, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 2. Jahrgang (1950), S. 41 ff.
- ECKNER, Die Deutsche Bundespost ein Monopolbetrieb?, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 13. Jahrgang (1961), S. 185 ff.
- EUCKEN, WALTER, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern-Tübingen 1952
- EVERWIN, FRANZ, Die innere Konkurrenz zwischen Telegraphen- und Telefonverkehr, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse, Dissertation Münster 1937
- FLORIAN, WINFRIED, und HELLMICH, FRANZ-JOSEPH, Das Postbenutzungsrecht und die Rationalisierung des Postbetriebs, in: Jahrbuch des Postwesens 1960, herausgegeben von Hans Steinmetz, 10. Jahrgang (1960), Windsheim/Mittelfranken 1961, S. 375 ff.
- FRICKE, WERNER, Die Drucksache, Ein Beitrag zur Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, Band 7 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1958
- GARBE, GEORG, Die Bundespost als wirtschaftliches Unternehmen, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 412 ff.
- GÜNTHER, ARNO, Die Gemeinwirtschaftlichkeit der deutschen Eisenbahnen in ihrer geschichtlichen und inhaltlichen Entwicklung, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 70. Jahrgang (1960), S. 1 ff.
- GUTENBERG, ERICH, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Erster Band, Die Produktion, 6. Auflage, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1961
- GUTOWSKI, ARMIN, Die marktbeherrschenden Unternehmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 196, vom 26. August 1958
- HAMM, WALTER, Schiene und Straße, Das Ordnungsproblem im Güterverkehr zu Lande, Band 2 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1954
- HAMM, WALTER, Tarifpolitik der Verkehrsbetriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Dritte völlig neu bearbeitete Auflage, Band III, Stuttgart 1960, Spalte 5359 ff.
- HAMM, WALTER, Kollektiveigentum, Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, Band 9 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961
- HAMM, WALTER, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Band 17 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1964

- Handwörterbuch des Postwesens, 2. völlig umgearbeitete Auflage, Frankfurt (Main) 1953
- HELLMICH, FRANZ-JOSEPH, und FLORIAN, WINFRIED, Das Postbenutzungsrecht und die Rationalisierung des Postbetriebs, in: Jahrbuch des Postwesens 1960, herausgegeben von Hans Steinmetz, 10. Jahrgang (1960), Windsheim/Mittelfranken 1961, S. 375 ff.
- HELLMICH, FRANZ-JOSEPH, Neue Postgebühren, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 15. Jahrgang (1963), S. 117 ff.
- HELLMUTH, H., Die Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost im Grundriß, Stuttgart 1929
- HÖLZER, HARTMUND, Postsparkasse als „Außenseiter“, in: Der Volkswirt, 10. Jahrgang (1956), Sonderbeilage zu Nr. 47 vom 24. November 1956, S. 51 f.
- HÜRLIMANN, WERNER, Die Kostenrechnung im Post- und Fernmeldebetrieb, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 813 ff. und S. 873 ff.
- ILLETCHKO, LEOPOLD L., Transportbetriebswirtschaft im Grundriß, Wien 1957
- ILLETCHKO, LEOPOLD L., Betriebswirtschaftliche Probleme der Verkehrswirtschaft, Wiesbaden 1959
- JUNG, Zinserhöhung der Postsparkasse, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 9. Jahrgang (1957), S. 397 ff.
- KÄMMERER, LUDWIG, Die Neuordnung des Postzeitungsdienstes, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 11. Jahrgang (1959), S. 161 ff.
- KIRCHNER, O., Tarifgestaltung im Fernsprechverkehr, in: Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens 1952, herausgegeben von Friedrich Gladenbeck, Jahrgang 1952, Windsheim/Mittelfranken 1953, S. 14 ff.
- KLOTEN, NORBERT, Die Eisenbahntarife im Güterverkehr, Versuch einer theoretischen Grundlegung, Tübingen 1959
- KOCH, ALFRED, Post und Konjunktur, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 55 ff.
- KOHL, WALTER, Gedanken zur Neuordnung der Drucksachenbestimmungen, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 392 ff.
- KOHL, WALTER, Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen, in: Jahrbuch des Postwesens 1959, Neunter Jahrgang (1959), herausgegeben von Hans Steinmetz, Windsheim/Mittelfranken 1960, S. 64 ff.
- KOHL, WALTER, Die rechtliche und betriebliche Neuordnung des Postzeitungsdienstes, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 15. Jahrgang (1963), S. 449 ff.
- KÖLKEBECK, HEINRICH, Das Fernmeldekabel, in: Der Volkswirt, Beilage „Deutsche Bundespost“ zu Nr. 15 vom 13. April 1957, S. 18 f.
- KRELLE, WILHELM, Preistheorie, Band 17 der St. Galler Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungen, Tübingen-Zürich 1961

- LANZ, KARL, Die Postsparkasse als Kapitalsammelbecken, Zur Entwicklung und Struktur des Postspargwesens in Österreich und Deutschland, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 11. Jahrgang (1959), S. 269 ff.
- LENNERTZ, JOSEF, Einfluß des Ausbaugrades und Benutzungsgrades nachrichtentechnischer Einrichtungen auf die Gesamtwirtschaft, Forschungsberichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, Nr. 535, als Manuskript gedruckt, Köln und Opladen 1958
- LERNER, ABBA P., The Economics of Control, Principles of Welfare Economics, New York 1949
- LITTMANN, HANS-EDUARD, Gemeinwirtschaft, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Dritte völlig neu bearbeitete Auflage, Band II, Stuttgart 1958, Spalte 2171 ff.
- LOTZE, ALFRED, Fernschreiben — Fernsprechen — Fernsehen, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 4. Jahrgang (1952), S. 384 ff.
- MACHLUP, FRITZ, The Political Economy of Monopoly, Baltimore 1952
- MEINHOLD, HEINZ, Was kostet das Fernschreiben?, in: Der Volkswirt, 11. Jahrgang (1957), S. 1423 ff.
- MEYER, H. R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 2 (Schweiz) 1956
- MIKSCH, LEONHARD, Wettbewerb als Aufgabe, Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2. erweiterte Auflage, Godesberg 1947
- MOST, OTTO, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Heft 6 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bielefeld 1954
- MÜLLER, EBERHARD, Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 12. Jahrgang (1960), S. 105 ff.
- MÜLLER, EBERHARD, Die Betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost, in: Jahrbuch des Postwesens 1960, herausgegeben von Hans Steinmetz, 10. Jahrgang (1960), Windenheim/Mittelfranken 1961, S. 204 ff.
- MÜLLER, EBERHARD, Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für das Rechnungsjahr 1961, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 14. Jahrgang (1962), S. 922 ff.
- NAPP-ZINN, A. F., Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung, Entwicklung und Problematik eines verkehrspolitischen Grundsatzes, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jahrgang (1954), S. 90 ff.
- NAPP-ZINN, A. F., Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, in: Handbuch der Öffentlichen Wirtschaft, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 207 ff.
- NEUGEBAUER, EBERHARD, Fernmelderecht und Rundfunkrecht, 3. Auflage des Funkrechts, Berlin 1929
- NIEHANS, JÜRG, Preistheoretischer Leitfaden für Verkehrswissenschaftler, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 11. Jahrgang (1956), S. 293 ff.

- OSTERKAMP, KARL, Gemeinwirtschaftliche Grundsätze der öffentlichen Wirtschaft, in: Handbuch der Öffentlichen Wirtschaft, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 61 ff.
- PIRATH, CARL, Das gemeinwirtschaftliche Prinzip im Wandel der Verkehrswirtschaft, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 2. Jahrgang (1950), S. 475 ff.
- PIRATH, CARL, Gedanken zur Ermittlung der Belastung der Deutschen Bundesbahn durch die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 5. Jahrgang (1953), S. 409 ff.
- PREDÖHL, ANDREAS, Verkehrspolitik, Göttingen 1958
- Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. Januar 1960 (Brand-Gutachten), als Manuskript vervielfältigt
- RAETTIG, H., Neues in Fernverkehrstechnik und -betrieb, in: Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens 1952, herausgegeben von Friedrich Gladenbeck, Jahrgang 1952, Windsheim/Mittelfranken 1953, S. 183 ff.
- REH, CLAUD, Änderung der Fernschreibgebühren, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 115 ff.
- Reichsgesetzblatt, Jahrgänge 1871, 1899, 1928, 1929
- RINGLEB, WALDEMAR, Das Monopol der schlechten Risiken, in: Die Bundesbahn, 28. Jahrgang (1954), S. 719 ff.
- ROBINSON, JOAN, The Economics of Imperfect Competition, 10. Auflage, London 1954
- SAX, EMIL, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 2. Band, Die Eisenbahnen, Wien 1879
- SCHAAAF, W., Die wirtschaftliche Gestaltung der Telegramm- und Eilzustellung, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 4. Jahrgang (1952), S. 317 ff.
- SCHNEIDER, ERICH, Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 7. verbesserte Auflage, Tübingen 1961
- SCHROIFF, F. J., Zum Problem der Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug durch die Eisenbahn, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 27. Jahrgang (1956), S. 141 ff.
- SCHROIFF, FRANZ J., Bundesbahn und Gemeinwirtschaft, in: Der Volkswirt, 13. Jahrgang (1959), S. 495 ff.
- SCHUBERT, MANFRED, Der Wettbewerb der Nachrichtendienstzweige, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 3. Jahrgang (1951), S. 313 ff.
- SCHUBERT, MANFRED, Die Anlage der Postsparkassengelder, in: Der Volkswirt, 11. Jahrgang (1957), Beilage „Deutsche Bundespost“ zu Nr. 15 vom 13. April 1957, S. 36 f.
- SCHUBERTH, HANS, Post, Verkehr und Wirtschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 20. Jahrgang (1949/50), S. 106 ff.
- SCHUSTER, FRITZ, Postrechtspraxis, 9. Band der Kleinen Fachbuchreihe für den Post- und Fernmeldedienst, 3. Auflage, Goslar 1954

- SEGEL, ROLF, Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im öffentlichen Nahverkehr — Lockerung oder Abgeltung?, Heft 6 der Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bielefeld 1959
- SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN, Verkehrsmärkte — Marktform, Marktbeziehung, Marktverhalten —, Tübingen 1959
- SPRANGER, PETER-HENNING, Theorie des Nachrichtenverkehrs als Grundlage für die Beurteilung von Integrationsmaßnahmen einer Europäischen Postunion, Band 3 der Schriftenreihe des Verkehrswissenschaftlichen Seminars der Universität Hamburg, Berlin 1961
- STACKELBERG, HEINRICH VON, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Bern-Tübingen 1951
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1960, Stuttgart 1960
- STEINMETZ, HANS, Aktuelle Probleme des Postwesens, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 9. Jahrgang (1957), S. 353 ff.
- STEINMETZ, HANS, Die Deutsche Bundespost und ihre unternehmerische Aufgabe, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 10. Jahrgang (1958), S. 265 ff.
- STEINMETZ, HANS, Das neue Abkommen zwischen Bundesbahn und Bundespost im Kleingutverkehr, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 10. Jahrgang (1958), S. 393 ff.
- STEINMETZ, HANS, Die Deutsche Bundespost, Wirtschaftliches Unternehmen und öffentliche Verwaltung, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 12. Jahrgang (1960), S. 57 ff.
- STERNBERGER, DOLF, Das allgemeine Beste, in: Die Gegenwart, Berichte und Dokumente, Beilage der Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 218, vom 20. 9. 1961
- STIGLER, GEORGE J., The Theory of Price, Second Printing, New York 1953
- STÜCKLEN, RICHARD, Die Situation der Deutschen Bundespost an der Jahreswende 1960/1961, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 13. Jahrgang (1961), S. 1 ff.
- TIMM, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, Berlin-Friedenau 1939
- TIMM, K., Grundlagen einer organischen Gestaltung des Gebührentarifs für Ferngespräche, in: Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens 1953, herausgegeben von Friedrich Gladenbeck, Jahrgang 1953, Windsheim/Mittelfranken 1954, S. 46 ff.
- ULRICH, FRANZ, Das Eisenbahntarifwesen im Allgemeinen und nach seiner besonderen Entwicklung in Deutschland, Österreich-Ungarn, der Schweiz, Italien, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und England, Berlin und Leipzig 1886
- VOGT, JOHANNES, Grundfragen der heutigen Verkehrs- und Tarifpolitik in Deutschland, Berlin 1937
- WEGENER, Der Postzeitungsdienst, Zur Verordnung vom 17. Februar 1956, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 265 ff.

- WEGENER, Die Postzeitungsdienste in den USA und in der Bundesrepublik, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 8. Jahrgang (1956), S. 381 ff.
- WELTER, ERICH, Investitionspolitik im Verkehrswesen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jahrgang (1954), S. 110 ff.
- WELTER, ERICH, Ziele der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, herausgegeben von v. Beckerath, Erwin, Meyer, Fritz W. und Müller-Armack, Alfred, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, Frankfurt am Main 1957, S. 22 ff.
- WELTER, ERICH, Der Staat als Kunde, Öffentliche Aufträge in der Wettbewerbsordnung, Band 10 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1960
- WITTIBER, H., Die Grundlagen des Fernsprechtarifs unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse, Band 28 der Schriftenreihe Post und Telegraphie in Wissenschaft und Praxis, Berlin-Lichterfelde 1926
- WITTIBER, H., Fernsprechtarif und Selbstkosten, in: Gegenwartsfragen der Deutschen Reichspost IV, Band 43 der Schriftenreihe Post und Telegraphie in Wissenschaft und Praxis, Berlin 1932, S. 135 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Vorschläge für eine Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs, Gutachten vom 12. Mai 1953, Heft 1 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats bei dem Bundesverkehrsministerium, Bielefeld
- ohne Verfasserangabe:
Die Deutsche Bundespost in der Internationalen Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 12. Jahrgang (1960), S. 481

STICHWORTVERZEICHNIS

- Abschreibungen** 58 f., 122, 130, 196
- Als-ob-Wettbewerbspreis** 23 ff.,
64 f., 71 f., 187 f., 204, 215
(siehe auch: Wettbewerbspreis)
- Begriff des -es** 23
- im Briefverkehr 82, 88 f.,
102 ff.
- im Fernmeldewesen 122 f., 134
- Amtseinrichtungen** 119, 122, 128 f.,
130, 132, 141
- Anpassungswettbewerb** 29
- Arbeiterzeitkarten** 41, 179, 210
- Ausgleich der gemeinwirtschaftlichen
Last** 32 ff., 158, 187 ff., 196 ff., 216
- Anspruch auf** - 197 f., 216
- äußerer - 36, 208 f., 211
- interner - 32, 198 ff., 209 ff.
- Ziele und** - 209 ff., 214 f.

- Bahn-Post-Abkommen** 177
- Bahnhofszeitung** 164 ff.
- Bankleistungen** 180 ff.
- Bedarfsdeckungsmonopolist** 72
- Beförderungskapazität** (siehe auch:
Kapazität)
Kosten für Bereitstellung der -
59 ff., 64, 66, 75 f., 81, 122 f., 167
- Verkehrsanfall und** - 60 ff., 105
- Beförderungspflicht** 40 ff.
- Benutzungsbedingungen** 38, 58,
90 f.
- Bergbau** 222
- Bestellstückverfahren** 163 f., 166 f.
- Bestmögliche Versorgung** 72 ff.
- Betriebspflicht** 39 f., 42, 103
- Betriebswirtschaftliche Ergebnis-
rechnung** 58, 104, 108, 110, 150,
153, 156, 166, 171, 179 f., 181 f.,
184, 219
- Aufbau der** - 189, 193 ff.
- Zwecke der** - 194
- Blindschriftsendungen** 27, 50, 83,
93, 98 f., 107 ff., 114 ff., 195, 201,
210
- Blitzgespräche** 124, 145, 149
- Blitztelegramme** 126, 140, 146
- Brand-Gutachten** 31
- Brief** 48, 56 f., 83, 93, 95, 107 ff.,
141, 144, 160, 162, 167, 189 f., 193,
195, 201, 209 f.
- sendung 79, 99

- Beförderungskosten eines -es**
59, 68, 167
- Wert-** 95
- Briefdrucksache** 92
- Brieftelegramme** 124, 126 f., 140 f.,
146
- Briefverkehr** 54, 68, 117, 153, 173,
195, 201, 209 f.
- Beförderungskapazität im** - 81,
88 ff., 93, 105, 111
- gemeinwirtschaftliche Tariffest-
setzung im** - 100 ff., 114 f.
- Kosten im** - 73, 81 ff., 101 ff.
- Marktform für den** - 78 ff.
- Nachfrage im** - 94 ff., 106 ff., 111
- Tarife für den** - 82 ff.
- Bundesbahn** 169, 188 f., 205 ff., 209,
213, 216, 221
- Bundeskanzler** 35
- Bundespostminister** 34, 119 f., 170,
198
- Bundesregierung** 34

- Deutsche Bundespost**
- als Wirtschaftsunternehmen
14 f., 213
- Dienstleistungsangebot der** -
15, 65
- dringende Gespräche** 124, 145, 149
- dringende Pakete** 171 f., 175
- dringende Telegramme** 126, 140
- Drucksachen** 70, 83, 93, 98, 107 ff.,
113 ff., 117, 162, 167, 190, 201, 210
- Behandlung von** - 90 ff.
- Preiselastizität der Nachfrage
nach** - 48, 96 f., 105
(siehe auch: Geschäftsdruck-
sachen, Werbedrucksachen)
- zu ermäßigter Gebühr 83, 93,
97 f., 107 ff., 114 ff., 162, 195,
201, 210, 214
- Drucksachenverteilstellen** 91 f.
- Durchschnittskosten** siehe Stück-
kosten
- Durchschnittskostenpreis** 73 ff.,
134, 169

- Eilbriefe** 86, 139, 144
- Einheitspreis** 156, 199 f.
- Einzelkosten** 191 f.

- Eisenbahnmonopol 29, 32, 205
 Entfernungsermittlung 131, 140
 Entfernungsstaffel 57 f.
 – im Briefverkehr 83 ff., 111
 – im Fernschreibverkehr 126 f., 132, 141 f., 147
 – im Fernsprechverkehr 124 f., 129 ff., 138, 144 f., 148, 150
 – im Kleingutverkehr 171 ff., 185
 – im Postreisedienst 179
 – im Telegrammverkehr 124, 126, 140
 Expresgutverkehr 169, 171
- Ferngespräche** 57, 59, 118, 124 f., 142 ff., 146 f., 149
 Fernmeldehoheitsrecht 119
 Fernmeldewesen
 Beförderungs- und Zulassungspflicht im – 40 f.
 Beförderungskapazität im – 122
 Kosten im – 122 f.
 Marktform für das – 119 ff.
 Fernschreibanschluß 141, 146
 Fernschreiben 119, 144, 146 f., 154
 Fernschreibverkehr
 gemeinwirtschaftliche Tarife im – 156
 Kosten im – 141 f.
 Marktform für den – 78 f, 119 ff.
 Nachfrage im – 146 f.
 Tarife im – 124, 126 f.
- Fernsprechverkehr
 Beförderungskapazität im – 132 ff., 197
 gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung im – 148 ff., 157, 214
 Gewinne im – 203 f.
 Kosten im – 61 f., 66 f., 73, 127 ff., 133 f., 136, 138
 Marktform für den – 78 f., 111, 119 ff.
 Nachfrage im – 47, 142 ff., 151 f.
 Tarife im – 123 f.
- Fernverkehr 129 ff., 136, 147, 150, 203
 Fischerei 50 f., 222
 fixe Kosten 4, 58 ff., 67, 122, 191, 224
 Forstwirtschaft 50 f., 222
- Gemeinkosten** 166 f., 191 ff., 219
 Gemeinschaftsanschlüsse 127 f., 144
- Gemeinwirtschaft 18 ff.
 gemeinwirtschaftliche Last 22 f., 30, 41
 Ausgleich der – siehe: Ausgleich der gemeinwirtschaftlichen Last
 Berechnung der – 187 ff., 194, 218 ff.
 Kostenunterdeckung und – 194 f., 200
 gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung
 Definition der – 27
 ein Beispiel für – 16
 Entwicklung des Begriffes – 28 ff.
 Gemeinwirtschaft und – 18 ff.
 Methoden der – 68 ff.
 Ziele der – siehe: Ziele der gemeinwirtschaftlichen Tariffestsetzung, staatspolitische Ziele, kulturpolitische Ziele, sozialpolitische Ziele, wirtschaftspolitische Ziele
 Gesamtgewinn 30, 46 f., 71, 150
 Gesamtkostendeckung 58 f., 103 f., 108, 123, 151
 Preispolitik der – 72 ff.
 Geschäftspapiere 48, 83, 93, 99, 107 ff., 113, 115, 201
 Gesprächsgebühr 123, 138, 148
 Gewichtsstaffel 58
 – im Briefverkehr 87 f., 94, 105, 110 f.
 – im Kleingutverkehr 171 ff.
- Gewinne siehe: Gesamtgewinn, Knappheitsgewinne, Leistungsgewinne
 Gewinnverzicht 21, 27, 29, 31, 35, 71, 159, 196
 Girokreise 180, 182
 Grenzerlös 57, 204
 Grenzertrag 76, 116
 Grenzkosten
 Begriff – 23, 57 ff., 222
 – des Anschlusses 66 f., 127, 129, 147 f.
 Ermittlung der – 191 ff.
 – und Preisbildung 24 ff., 57 ff., 67, 73 ff., 224
 siehe auch: kurzfristige Grenzkosten, langfristige Grenzkosten, Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung
 Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung
 Begriff – 60 f., 66, 224

- Beispiel für Verrechnung der – 61 ff.
 – im Briefverkehr 81, 88 f., 93, 102 f.
 – im Fernmeldewesen 122
 – im Fernsprechverkehr 132, 136
 Grundgebühr 123, 129, 138 f., 144, 147 f., 150, 152, 156
 Grundpflichten 15 f., 31, 37 ff., 42 f., 198
 (siehe auch: Tarifpflicht, Betriebspflicht, Beförderungs- und Zulassungspflicht)
 Gruppenwähler 128
 Güterfernverkehr 170, 206 f.
- Handvermittelter Ferndienst** 124, 133, 137 f., 143, 145
Hauptanschluß 66 f., 126 ff., 138, 141, 148, 151
 Haushalte siehe: private Haushalte
 Hauszeitschriften 161
- Interventionspreise** 21, 28, 44 ff., 71, 77, 108 ff., 114 ff.
 (siehe auch: gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung)
Investitionen 72, 116, 122, 127 f., 148, 159, 196
Interessenten 112, 115, 217
- Kabel** 122, 128 ff.
Kampfpreis 77
Kapazität(s)
 –auslastung 25 f., 58 f., 191, 196 f.
 –reserve 41, 75, 93
 (siehe auch: Beförderungskapazität)
Kleingutabkommen 170
Kleingutverkehr 169 ff., 208, 215
 Gemeinwirtschaftlichkeit im – 175 f.
 Kosten im – 173 ff.
 Markt für den – 169 f.
 Tarife im – 171 f., 185
Knappheitsgewinne 25 ff., 71 f., 123, 151 f., 159, 197, 203, 216
 Kosten siehe: fixe Kosten, Grenzkosten, variable Kosten, Einzelkosten, Gemeinkosten, Stückkosten, Gesamtkosten
Kostenstellen 84, 189 f., 192 f.
Kostenträger 189, 191, 195
- Kostenunterdeckung** 194, 200
Kraftposten 176
Kreditgewährung 183
 kulturpolitische Ziele 45, 53 f., 114, 210
Kundenzeitschriften 161
kurzfristige Grenzkosten
 Begriff der – 58 f., 224
 Beispiel für Verrechnung der – 61 ff.
 Kalkulation der Preise nach den – 62 ff., 67, 73, 189 f.
 – im Briefverkehr 81 f., 89, 93, 101 ff., 110 f.
 – im Fernmeldewesen 122 f.
 – im Fernsprechverkehr 132 ff., 136
 – im Telegrammverkehr 141
- Landwirtschaft** 50 f., 222
Landzusteller 86, 88, 139, 153
langfristige Grenzkosten
 Begriff der – 60, 224
 Beispiel für Verrechnung der – 61 ff.
 Kalkulation der Preise nach den – 63 ff., 67, 189 f., 199
 – im Briefverkehr 81 f., 89, 91, 101 ff., 105, 109 f.
 – im Fernmeldewesen 122 f.
 – im Fernsprechverkehr 132 ff., 136 f.
 – im Telegrammverkehr 140
Leistungsgewinne 24 f., 35 f., 71 f., 202
Leistungsgruppen 68 f., 190, 195
Leistungsmengen 75 f., 102 ff., 108, 117, 201
Leitungen 119 f., 127 f., 130, 135 f., 141, 148, 156
Leitungsgebühr 148, 157
Liquidität 196
- Marktgleichgewicht** 64, 102 f.
 marktbeherrschendes Unternehmen 30, 199, 206
 Marktpreise siehe: Wettbewerbspreise
Marktstellung
 – der Deutschen Bundespost 13 f., 80, 119, 204 f.
 mißbräuchliche Ausnutzung der – 27, 41, 80

Markttransparenz 51, 54, 112 f.
 marktregulierende Eingriffe 205 ff.
 Massendrucksachen 56, 83, 92 ff.,
 97 f., 102 ff., 114 ff., 162, 201
 Meinungsmonopol 113
 Minimalkostenkombination 23, 25,
 76, 116, 157, 185
 Mittelstand 173, 183
 Monopolgewinne 30, 36, 71, 73,
 199, 202 f., 210
 Monopolpreis 22, 57, 71, 73, 101 f.,
 117, 204
 Monopolkontrolle 41

Nachfrage

–ausweitung 41, 73 ff.
 –elastizität 44 ff., 56 f., 70, 74, 116
 –gewohnheiten 78
 –spitze 61
 – der Haushalte 44 f., 113 f.
 – der Unternehmen 44
 verbundene – 78 f., 121 f., 155
 Nachgebühr 86
 Nachrichtenübermittlung 78 f.
 Nachttarif 133 ff.
 Nahverkehr 129 f., 137, 144

Oligopol 77, 185

Omnibuslinienverkehr 176 f.
 Ortsgespräche 123, 125, 143
 Ortsnetz 124, 127 ff., 131, 138,
 141 ff.
 Ortsverkehr 129 ff., 135 f., 150, 203

Päckchen 79, 162, 171 f.

Pakete 79, 162, 171 f., 174
 (siehe auch: Kleingutverkehr)
 Personalkosten 192
 politische Preise 53
 politische Zeitschriften 161 f.
 Postanweisungsdienst 180 ff., 193,
 208
 Postgut 162, 171 f., 175 f.
 Postkarten 83, 93, 95 f., 107 ff., 201
 Postreisedienst 41, 46, 176 ff., 185 f.,
 208, 215
 Postscheckdienst 55, 180, 182 ff.,
 194, 214
 Postschnellgut 171 f., 175
 Postsparkassendienst 55, 180,
 184 f., 193 f., 202, 208
 Postwurfsendungen 83, 94, 107,
 114, 190, 208

Nachfrageelastizität nach – 48,
 99, 105, 115
 Beförderungskosten für – 92 f.
 Postzeitungsdienste 160 ff., 171, 173
 besondere – 164 f., 167 f.
 Postzeitungsgut 164 ff., 168
 Postzeitungsvertrieb 97, 163 f.
 Postzwang 80, 161
 Preise siehe: Als-ob-Wettbewerbs-
 preise, Grenzkostenpreise, Kampf-
 preise, Einheitspreise, politische
 Preise, Durchschnittskostenpreise,
 Monopolpreise, Tarife, Interven-
 tionspreise, Wettbewerbspreise
 Preisbildung siehe: Tarifbildung
 Preisdifferenzierung
 Begriff – 56
 erwerbswirtschaftliche – 70, 72 ff.,
 116 f., 149, 163, 170 f., 175 f.,
 200 f., 212
 gemeinwirtschaftliche – 70 f.,
 106 ff., 116 f., 149, 153, 190, 195
 Preisgleichheit
 – im Raum 85 ff., 101 ff., 152 f.,
 157
 – im Jahr 88, 98, 190 f.
 Preisempfindlichkeit der Nachfrage
 siehe: Nachfrageelastizität
 Preisuntergrenze 24, 59
 Pressetelegramme 124, 126, 140,
 146, 153, 157
 Prinzip der bestmöglichen Versor-
 gung siehe: bestmögliche Versor-
 gung
 Prinzip der volkswirtschaftlichen
 Wirtschaftlichkeit 76
 private Haushalte 44 ff., 49 f., 106,
 115, 215
 Privatfernmeldeanlagen 119 f.
 Produktionsmittelverteilung 76,
 116 ff., 157, 185, 211
 (siehe auch: Minimalkostenkom-
 bination)
 Prospekte 161

Raumpolitische Ziele 53, 104 f., 150,
 153, 156 f., 178 f., 183 f., 213
 Regelfahrggebühr 177 f.
 restriktive Mengenpolitik 203 f.
 Risiko 191

Sammelüberweisungen 164 ff.
 Schnellpakete 171 f., 175
 Schülerzeitkarten 41, 178 f.

Lebenslauf

Am 12. Januar 1928 wurde ich als Sohn des Werkmeisters Anton Wegmann und seiner Ehefrau Anna, geb. Hengst, in Essen geboren.

Die Reifeprüfung legte ich im Jahre 1947 an der Alfred-Krupp-Oberschule in Essen ab.

Nach einer zweijährigen Tätigkeit als Fernmeldepraktikant bei der Deutschen Bundespost in Düsseldorf besuchte ich die Staatliche Ingenieurschule in Wuppertal. Das Studium schloß ich im Juli 1951 mit dem Ingenieurexamen ab. Danach arbeitete ich als Ingenieur in den Firmen Funke & Huster sowie Siemens & Halske AG.

Vom Sommersemester 1956 an studierte ich Wirtschaftswissenschaften, drei Semester an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken und vier Semester an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz. Die Prüfung als Diplom-Volkswirt legte ich im November 1959 an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz ab. Bis zum Wintersemester 1961/1962 war ich weiter an der Universität Mainz immatrikuliert.

Vom Dezember 1959 bis März 1962 arbeitete ich im Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. Danach trat ich in die Abteilung für Nachrichtenverarbeitung der Firma Siemens & Halske, München, ein.

Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 18. Februar 1963 ab.

